

Curs universitar

Ioan Muraru

Elena Simina Tănăsescu

**Drept constituțional
și instituții politice**

Ediția 15 • Volumul II

Editura C. H. Beck

**Drept constituțional și
instituții politice**

MURARU, IOAN

Studii: Facultatea de Drept, Universitatea din București (1959); doctorat în drept constituțional, Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca (1972); curs postuniversitar de limba franceză, Universitatea din București (1975).

Activitate: profesor universitar, Universitatea din București (din 1991), conducător de doctorat, catedra de drept public; cadru didactic, Universitatea „Nicolae Titulescu” București (din 1994); secretar științific al Senatului Universității din București (1984-1989, 1989-1990); membru al Senatului Universității din București (2004-2008); șeful catedrei de drept public, Facultatea de Drept, Universitatea din București (1992-1996, 2004-2008); ombudsman universitar, Universitatea din București (din 2005); Avocatul Poporului (2001-2011); judecător la Curtea Constituțională (1992-2001) și Președinte al Curții (1995-1998); membru fondator și Președinte de onoare al Centrului de drept constituțional și instituții politice, membru fondator al Asociației Juriștilor din România (din 1970).

Publicații: autor și coautor a peste 26 de lucrări, dintre care: „Protecția constituțională a libertăților de opinie”, „Drept constituțional și instituții politice”, „Interpretarea Constituției – doctrină și practică”, „Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman”, „Constituția României. Comentariu pe articole”, precum și a numeroase studii publicate în reviste de specialitate.

Premii și distincții: doctor *honoris causa* al Universității „1 Decembrie 1918” din Alba Iulia (2005); premiul „Istrate Micescu” pentru lucrarea „Ordonanța guvernamentală” (2000); premiul „Andrei Rădulescu” pentru lucrarea „Interpretarea Constituției” (2000); premiul „Mircea Manolescu” acordat de Societatea Academică „Titu Maiorescu” (1994); Premiul „Hanibal Teodorescu” al Uniunii Juriștilor din România pentru lucrarea „Constituția României. Comentariu pe articole” (2008); profesor emerit al Universității București și al Universității „Nicolae Titulescu”.

TĂNĂSESCU, ELENA SIMINA

Studii: licența în drept la Facultatea de Drept, Universitatea din București (1991); doctorat în drept public la Universitatea „Aix-Marseille III”, Franța (1997); studii post-doctorale în drept constituțional la Facultatea de Drept, Universitatea din București (2011); abilitare de a conduce doctorate în Franța, Universitatea Paris I Pantheon-Sorbona (2015).

Specializări și documentări: studii aprofundate în drept public, Facultatea de Drept și Științe politice, Universitatea „Aix-Marseille III”, Franța (1991-1992); membru al „Grupului de cercetare și studii în justiția constituțională”, Facultatea de Drept și Științe Politice, Universitatea „Aix-Marseille III”, Franța (1994-1997); Institutul de Federalism, Universitatea din Fribourg, Elveția (august - septembrie 1998).

Activitate: cadru didactic al Universității din București, Facultatea de Drept (din 1993); profesor universitar și îndrumător de studii doctorale (din octombrie 2006) și postdoctorale (din octombrie 2010); profesor invitat la universități din Europa și America Latină; profesor (din octombrie 1997) și coordonator pedagogic (2008-2014) al Colegiului juridic de studii europene din București; reprezentant al societății civile în Consiliul Superior al Magistraturii (2009-2011); reprezentant al României în cadrul Grupului de experți independenți de pe lângă Congresul Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei (din 2001); reprezentant al României în cadrul Comitetului Director al Agenției pentru Drepturi Fundamentale (2007-2011); membru în comitetul de selecție a judecătorilor la Tribunalul Funcției Publice al UE (2012-2014).

Publicații: autor sau coautor a peste 20 cărți și peste 50 de studii, articole, cronici și note apărute în reviste de specialitate de prestigiu în țară și străinătate, în principal în domeniul dreptului constituțional și al dreptului Uniunii Europene.

Premii și distincții: Premiul „Andrei Rădulescu” al Uniunii Juriștilor din România în 2002; Premiul „Hanibal Theodorescu” al Uniunii Juriștilor din România în 2008; Decorația „Ordre du Merit” în grad de cavalier conferită de Președintele Republicii franceze în noiembrie 2011.

Ioan Muraru

Elena Simina Tănăsescu

Drept constituțional și instituții politice

Ediția 15 • Volumul II



Editura C.H. Beck
București 2017



AVERTISMENT!

Având în vedere amploarea luată de fenomenul fotocopierii lucrărilor de specialitate, mai ales în domeniul Dreptului, atragem atenția că, potrivit art. 14 și 140 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, reproducerea operelor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe, dacă respectiva reproducere a fost efectuată fără autorizarea sau consimțământul titularului drepturilor recunoscute de legea menționată, constituie infracțiune și se pedepsește cu închisoare sau cu amendă. Prin reproducere, conform legii, se înțelege realizarea, integrală sau parțială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloace și sub orice formă.

Nu vă faceți părtași la distrugerea cărții!

Drept constituțional și instituții politice. Volumul II

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu

Copyright © 2009, 2013, 2017 – Editura C.H. Beck

Toate drepturile rezervate Editurii C.H. Beck

Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al Editurii C.H. Beck.

Drepturile de distribuție în străinătate aparțin în exclusivitate editurii.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

MURARU, IOAN

Drept constituțional și instituții politice / Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu. - Ed. a 15-a, rev. - București : Editura C.H. Beck, 2016-
2 vol.

ISBN 978-606-18-0599-0

Vol. 2. - 2017. - Conține bibliografie. - Index. - ISBN 978-606-18-0673-7

I. Tănăsescu, Elena Simina

342(498)

Editura C.H. BECK

București, Str. Serg. Nuțu Ion nr. 2, sector 5

Tel.: 021.410.08.47; 021.410.08.73

Fax: 021.410.08.48

E-mail: comenzi@beck.ro

Redactor: Andreea Alexe

Tehnoredactor: Cătălin Mantu

Cuprins

Capitolul I. Organizarea statală a puterii.....	1
Secțiunea I. Popor, națiune, putere de stat, puteri publice	1
Secțiunea a II-a. Relația putere politică – putere de stat.....	2
Secțiunea a III-a. Trăsăturile generale ale puterii organizate statal.	
Deosebiri de alte puteri.....	3
§1. Caracterul de putere.....	3
§2. Caracterul social al puterii statale.....	4
§3. Puterea de stat este o putere de constrângere	4
§4. Puterea de stat este puterea de a exprima și realiza voința	
guvernanților ca voință general-obligatorie.....	4
§5. Caracterul organizat al puterii statale	5
§6. Suveranitatea puterii de stat.....	5
Secțiunea a IV-a. Separația puterilor, echilibrul puterilor, colaborarea puterilor.....	5
§1. Originile teoriei separației puterilor	5
§2. Teoria clasică a separației puterilor în stat	7
§3. Evoluția explicațiilor privind separația/echilibrul puterilor în stat.....	9
§4. Organizarea statală contemporană a puterii politice.....	11
Secțiunea a V-a. Consacrarea separației puterilor în stat	
în Constituția României.....	11
Secțiunea a VI-a. Sinteza considerațiilor expuse privind	
separația/echilibrul puterilor	15
Bibliografie la Capitolul I.....	18
 Capitolul II. Partidele politice	21
Secțiunea I. Noțiunea de partid politic	21
§1. Partidele politice și libertatea de asociere	21
§2. Partidele politice și alte forme de asociere	22
§3. Reguli juridice specifice partidelor politice.....	23
§4. Definiția partidului politic	24
Secțiunea a II-a. Scopul asocierii cetățenilor în partide politice.	
Funcțiile partidelor politice	26
Secțiunea a III-a. Categoriile și variante de partide politice	28
§1. Partide confesionale, partide regionale, partide naționale,	
partide de clasă, partide etnice.....	28
§2. Partide democratice, partide liberale, partide conservatoare,	
partide social-democratice, partide de stânga, partide de centru,	
partide de dreapta	29
§3. Partide de cadre și partide de mase.....	30
§4. Partide suple și partide rigide	30
§5. Partide unice, partide unificate, partide dominante	30
§6. Sisteme de partide politice.....	31
Secțiunea a IV-a. Partidele politice în România.....	32

§1. Scurt istoric al evoluției partidelor politice în România.....	32
§2. Pluripartidismul în România după Revoluția din Decembrie 1989.....	33
Secțiunea a V-a. Câteva exigențe juridice privind partidele politice	34
Bibliografie la Capitolul II	38
Capitolul III. Teoria statului	42
Secțiunea I. Definiția statului și evoluția sa istorică	42
§1. Definiția juridică a conceptului de stat	44
1.1. Concept interdisciplinar.....	44
1.2. Statul ca subiect de drept.....	44
1.3. Statul ca putere politică organizată.....	44
1.4. Statul ca instituție	45
1.5. Statul ca ordine juridică.....	45
1.6. Definiția statului	46
§2. Etapele formării statului	46
2.1. Apariția statului în sens modern	47
a. Statul feudal	47
b. Statul absolutist.....	48
c. Statul de drept și național.....	48
d. Statul de drept și social	48
2.2. Evoluția sistemului juridic.....	49
Secțiunea a II-a. Legitimitatea și funcțiile statului.....	49
§1. Conceptul de legitimitate a statului	49
1.1. Originea puterii de stat	50
1.2. Justificarea modernă a legitimității statului	51
1.3. Controverse doctrinare legate de conceptul de legitimitate a statului.....	51
§2. Conceptul de funcții ale statului.....	52
2.1. Raportul dintre funcțiile statului și actele juridice	53
2.2. Clasificarea funcțiilor statului.....	53
Secțiunea a III-a. Elementele statului.....	54
§1. Populația	55
1.1. Populație și popor.....	55
1.2. Populație și națiune	55
1.3. Populație și cetățenie	56
§2. Teritoriul	56
2.1. Teritoriul – element constitutiv indispensabil al statului.....	57
2.2. Teritoriul – condiție a statului	57
2.3. Delimitarea geografică a teritoriului.....	57
§3. Suveranitatea	58
3.1. Terminologie.....	58
3.2. Evoluție istorică.....	59
3.3. Suveranitatea poporului și suveranitatea națională	60
3.4. Titularul suveranității înțelese ca putere de stat	61
3.5. Definiția suveranității de stat	62
Secțiunea a IV-a. Forma de guvernământ	62
§1. Monarhia.....	62
§2. Republica.....	63
§3. Evoluția formei de guvernământ a statului modern român	64

Secțiunea a V-a. Structura de stat.....	65
§1. Noțiunea de structură (formă) de stat	65
§2. Formele structurii de stat.....	66
2.1. Statul unitar (simplu).....	66
2.2. Statul federativ (compus, unional)	67
§3. Asociațiile de state.....	69
3.1. Uniunea personală	69
3.2. Uniunea reală.....	69
3.3. Confederația de state	70
Secțiunea a VI-a. Organizarea administrativă a teritoriului	70
§1. Noțiunea și importanța organizării administrative a teritoriului	70
§2. Organizarea administrativă actuală a teritoriului României	73
2.1. Scurt istoric.....	73
2.2. Unitățile administrativ-teritoriale din România.....	74
a. Județul	74
b. Orașul.....	75
c. Comuna	75
d. Stațiunile balneoclimaterice.....	76
e. Satele și cătunele.....	76
Secțiunea a VII-a. Caracterele statului român.....	76
§1. România – stat național	76
§2. România – stat suveran și independent	77
§3. România – stat unitar și indivizibil.....	79
§4. România – stat de drept, democratic și social	79
Bibliografie la Capitolul III.....	84
Capitolul IV. Sistemul electoral	91
Secțiunea I. Considerații generale.....	91
Secțiunea a II-a. Drepturile electorale ale cetățenilor români.....	92
§1. Unele considerații generale privind drepturile exclusiv politice	92
1.1. Sfera drepturilor electorale	92
1.2. Dreptul de a alege.....	93
1.3. Dreptul de a fi ales.....	94
1.4. Dreptul de revocare	94
1.5. Drepturile electorale ale cetățenilor români în contextul european	95
§2. Dreptul de vot.....	98
2.1. Universalitatea votului	98
a. Votul cenșitar	98
b. Votul capacitar	99
2.2. Egalitatea votului	101
2.3. Votul direct	102
2.4. Secretul votului.....	102
2.5. Votul liber exprimat	103
§3. Dreptul de a fi ales.....	104
Secțiunea a III-a. Scrutinul.....	106
§1. Concept.....	106
§2. Clasificarea sistemelor electorale	106

2.1. Sistemul majoritar	106
2.2. Sistemul reprezentării proporționale	106
2.3. Sisteme electorale mixte.....	107
a. Sistemul înrudirilor („des apparentements”)	107
b. Sistemul german al buletinului dublu	107
§3. Categoriile de scrutin.....	107
3.1. Tipuri de propuneri de candidați.....	107
a. Scrutin uninominal.....	107
b. Scrutin de listă	108
c. Unul sau două tururi de scrutin	108
§4. Avantajele și dezavantajele scrutinului de listă	109
§5. Avantajele și dezavantajele scrutinului uninominal	109
Secțiunea a IV-a. Organizarea și desfășurarea alegerilor.....	110
§1. Stabilirea datei alegerilor.....	110
§2. Stabilirea numărului, delimitarea și numerotarea circumscripțiilor electorale și a colegiilor electorale	110
§3. Listele electorale. Certificatul de alegător. Registrul electoral.....	118
3.1. Listele electorale.....	118
3.2. Certificatul de alegător	120
§4. Birourile și oficiile electorale	121
§5. Secțiile de votare	124
§6. Propunerea candidaturilor	125
§7. Buletinele de vot. Semnele electorale. Ștampilele electorale.....	127
§8. Campania electorală	129
§9. Desfășurarea votării.....	130
Secțiunea a V-a. Stabilirea rezultatelor votării. Atribuirea mandatelor.....	132
§1. Stabilirea rezultatelor votării la secția de votare	132
§2. Rolul Biroului Electoral Central și al biroului electoral de circumscripție în stabilirea rezultatelor votării.....	134
§3. Atribuirea mandatelor.....	135
3.1. Sisteme de atribuire a mandatelor parlamentare	135
3.2. Atribuirea mandatului de Președinte al României.....	139
3.3. Distribuirea și atribuirea mandatelor pentru Camera Deputaților și Senat	140
a. Distribuirea mandatelor la Camera Deputaților și Senat	140
b. Atribuirea mandatelor deputaților și senatorilor	142
§4. Alte reguli electorale	143
Bibliografie la Capitolul IV	144
Capitolul V. Referendumul	147
Secțiunea I. Considerații generale.....	147
Secțiunea a II-a. Instrumentele democrației semi-directe în Constituția României.....	148
§1. Inițiativa populară.....	149
§2. Referendum și plebiscit (terminologie).....	150
§3. Tipuri de referendum	151
§4. Consacrarea referendumului în Constituția României	155

§5. Regimul juridic al referendumului	158
Bibliografie la Capitolul V.....	160
Capitolul VI. Parlamentul.....	162
Secțiunea I. Generalități. Caracterizarea parlamentului.....	162
Secțiunea a II-a. Funcțiile parlamentului	163
§1. Prezentare generală a funcțiilor parlamentului	163
1.1. Funcția deliberativă	164
1.2. Funcția constituantă.....	164
1.3. Funcția jurisdicțională	165
§2. Clasificarea funcțiilor	165
2.1. Funcția legislativă a parlamentului.....	165
2.2. Stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice	167
2.3. Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale.....	168
2.4. Controlul parlamentar.....	168
a. Controlul parlamentar exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe	170
b. Controlul exercitat prin comisiile parlamentare.....	170
c. Controlul exercitat prin întrebări și interpelări	170
d. Dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare	172
e. Controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor	172
f. Controlul exercitat prin avocatul poporului (ombudsman).....	173
2.5. Conducerea în politica externă	175
2.6. Atribuțiile parlamentului privind organizarea internă și funcționarea sa	175
a. Validarea sau anularea alegerii parlamentarilor	175
b. Adoptarea regulamentului de funcționare.....	175
c. Alegerea organelor interne ale Camerelor Parlamentului	176
d. Stabilirea bugetului propriu.....	176
e. Unele atribuții privind statutul deputaților sau senatorilor	176
§3. Structura parlamentului	176
3.1. Camera aristocratică	177
3.2. Camera federală.....	177
3.3. Camera democratică	178
3.4. Bicameralismul în statele unitare	178
§4. Organizarea internă a parlamentului	180
4.1. Generalități	180
4.2. Grupurile politice parlamentare.....	180
4.3. Opoziția parlamentară	183
4.4. Birourile și comitetele	183
4.5. Comisiile parlamentare.....	187
a. Definiție și funcții	187
b. Clasificări.....	187
c. Componentă și desemnarea membrilor.....	187

d. Comisiile permanente	188
e. Comisiile temporare (ad-hoc)	190
f. Comisiile speciale („select committees”)	191
g. Comisiile fără specialitate („standing committees”)	191
h. Comisia întregii camere	191
i. Comisiile comune (mixte)	191
j. Comisiile de anchetă	192
k. Comisiile de mediere	193
l. Reguli privind funcționarea comisiilor parlamentare	193
§5. Funcționarea parlamentului	194
5.1. Mandatul sau legislatura	194
5.2. Sesiunea	196
a. Categori de sesiuni	196
b. Convocarea sesiunilor parlamentare	196
c. Durata sesiunilor	197
5.3. Ședințele	198
5.4. Sistemul de vot	200
§6. Deputații și senatorii	202
6.1. Prezentare generală	202
6.2. Drepturi și obligații	205
6.3. Incompatibilități și imunități	206
6.4. Răspundere și sancțiuni	208
§7. Actele Parlamentului. Considerații generale	209
§8. Legea, ca act juridic al parlamentului	210
8.1. Conceptul de lege ca act juridic al parlamentului	210
8.2. Clasificarea legilor	214
8.3. Supremația legii	216
a. Conceptul de supremație a legii	216
b. Fundamentarea științifică a supremației legii	217
c. Explicarea supremației legii în raport cu supremația Constituției	218
d. Consecințele juridice ale supremației legii	219
8.4. Elaborarea legii	219
a. Inițiativa legislativă	220
b. Sesizarea Camerei competente	223
c. Examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare	231
d. Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a ședinței camerei parlamentare	231
e. Dezbaterile proiectului de lege în plenul camerelor parlamentului	231
f. Votarea proiectului sau a propunerii de lege	232
g. Medierea și concilierea	233
h. Semnarea legilor de către președintele camerei	233
i. Promulgarea legilor de către șeful de stat. Publicarea legilor	234
j. Aprobarea legii prin referendum	234
k. Alte reguli constituționale privind elaborarea legii	235
8.5. Modificarea, suspendarea și abrogarea legii	236

8.6. Deosebirile dintre constituție și legi	236
8.7. Conformitatea cu legea a celorlalte acte emise de către organele statului	237
§9. Regulamentele parlamentare	237
§10. Hotărârea, ca act juridic al parlamentului	239
§11. Moțiunile	240
§12. Actele structurilor parlamentare	241
Bibliografie la Capitolul VI	242
Capitolul VII. Puterea executivă	245
Secțiunea I. Precizări terminologice	245
Secțiunea a II-a. Structura executivului	245
Secțiunea a III-a. Raporturile legislativ-executiv	247
§1. Rolul legislativului în formarea executivului	247
1.1. Desemnarea șefului executivului	247
1.2. Desemnarea șefului de guvern și a membrilor acestuia	247
§2. Raporturile legislativ-executiv în legătură cu activitatea acestora	250
2.1. Intervenția legislativului în activitatea executivului	251
2.2. Intervenția executivului în activitatea legislativului	251
a. Cu prilejul inițiativei legislative	252
b. Cu prilejul promulgării legilor	252
c. Cu prilejul referendumului	252
§3. Compatibilitatea funcției parlamentare și funcției executive	252
§4. Creșterea rolului executivului. Cauze și consecințe	253
Bibliografie la Capitolul VII	254
Capitolul VIII. Instituția șefului de stat	255
Secțiunea I. Considerații generale	255
Secțiunea a II-a. Evoluția instituției șefului de stat în România	256
Secțiunea a III-a. Atribuțiile șefului de stat	258
§1. Rolul și atribuțiile șefului de stat în sistemele constituționale din alte state	258
§2. Rolul și atribuțiile Președintelui României	260
2.1. Atribuții privind legiferarea	261
2.2. Atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice	261
2.3. Atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice	262
2.4. Atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice	262
2.5. Atribuții în domeniul politicii externe	262
2.6. Alte atribuții	263
Secțiunea a IV-a. Desemnarea șefului de stat	263
§1. Desemnarea șefului de stat în dreptul comparat	263
§2. Alegerea șefului de stat în România	264
Secțiunea a V-a. Durata mandatului șefului de stat	265
Secțiunea a VI-a. Proceduri, solemnități, protocol	266
Secțiunea a VII-a. Răspunderea șefului de stat	267

§1. Imunitatea.....	267
§2. Răspunderea politică	268
§3. Răspunderea penală	268
Secțiunea a VIII-a. Actele șefului de stat	269
Bibliografie la Capitolul VIII	269
Capitolul IX. Curtea Constituțională a României	271
Secțiunea I. Controlul constituționalității în România	271
§1. Sediul materiei.....	271
§2. Caracterizarea Curții Constituționale	271
Secțiunea a II-a. Actele supuse controlului de constituționalitate.....	272
§1. Legile.....	272
§2. Tratatelor sau alte acorduri internaționale.....	273
§3. Inițiativa de revizuire a Constituției	273
§4. Regulamentele Parlamentului.....	274
§5. Hotărârile camerelor parlamentare și ale Parlamentului	274
§6. Ordonanțele Guvernului	274
§7. Inițiativele legislative populare	274
Secțiunea a III-a. Alte atribuții ale Curții Constituționale.....	275
§1. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de confirmare a rezultatelor sufragiului.....	275
§2. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunicarea celor constatate Parlamentului și Guvernului.....	275
§3. Avizarea propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României.....	276
§4. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și de a confirma rezultatele acestuia.....	276
§5. Rezolvarea contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic	276
§6. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.....	276
§7. Alte atribuții.....	277
Secțiunea a IV-a. Procedura în fața Curții Constituționale	277
§1. Procedura controlului constituționalității legilor.....	278
1.1. Procedura în cazul controlului prealabil de constituționalitate	278
1.2. Procedura în cazul judecării excepției de neconstituționalitate.....	279
§2. Procedura controlului constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale	281
§3. Procedura controlului constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției	281
§4. Procedura controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului.....	281
§5. Procedura controlului constituționalității ordonanțelor Guvernului.....	282
§6. Procedura de constatare a existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României.....	282
§7. Procedura avizării suspendării din funcție a Președintelui României	283

§8. Procedura controlului constituționalității partidelor politice.....	283
§9. Procedura soluționării conflictelor juridice de natură constituțională	284
§10. Alte proceduri.....	284
Secțiunea a V-a. Actele Curții Constituționale. Efecte juridice	284
§1. Denumirea actelor Curții Constituționale.....	284
§2. Efecte juridice.....	285
Bibliografie la Capitolul IX	287
Capitolul X. Autoritatea judecătorească.....	288
Secțiunea I. Terminologie și noțiuni	288
Secțiunea a II-a. Specificul activității jurisdicționale.....	290
§1. Principiile fundamentale potrivit cărora se realizează justiția	291
1.1. Principiul legalității	291
1.2. Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți	292
1.3. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție	292
1.4. Dreptul la apărare	293
1.5. Prezumția de nevinovăție	293
1.6. Independența judecătorului și supunerea lui numai legii	293
§2. Organele autorității judecătorești	295
Secțiunea a III-a. Raporturile cu legislativul și executivul	296
Bibliografie la Capitolul X.....	297
Index.....	299

Capitolul I

Organizarea statală a puterii

Puterea de stat este una din manifestările fenomenului mai larg de putere 1 (autoritate), fenomen caracteristic oricărei societăți. O analiză completă a acestui fenomen, fie și numai din perspectiva dreptului constituțional, nu se poate limita doar la aspectele de ordin eminamente juridic (teoria raportului juridic de drept constituțional și specificul normei juridice de drept constituțional, teoria constituției, teoria drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor), ci trebuie să includă, cu necesitate, și aspectele prin care aceste instituții juridice se manifestă în concret, în viața de zi cu zi. Examinarea instituțiilor politice devine, astfel, un instrument util pentru înțelegerea noțiunilor și conceptelor de drept constituțional. În drept, în sens restrâns, prin «**instituție**» se înțelege un grup de norme juridice, unite pe criteriul unui obiect comun de reglementare, obiect care îi asigură unitatea și permanența. Prin «**instituție politică**» înțelegem **organele de stat însărcinate să realizeze puterea politică și normele privitoare la această realizare**. Trebuie precizat aici că noțiunea de instituție politică este utilizată în continuare într-un sens foarte larg, sens ce cuprinde nu numai formele organizatorice și normele, dar chiar și viața instituției politice și aplicarea acestor norme la activitățile desfășurate de respectiva instituție. Pentru disciplina noastră prezintă interes instituțiile referitoare la putere, dar nu cu privire la orice formă de putere, ci numai cele referitoare la puterea de stat.

Secțiunea I. Popor, națiune, putere de stat, puteri publice

Categoria cea mai des întâlnită în teoria și practica sistemelor constituționale 2 este **categoria «putere»**. Ea apare în exprimări nuanțate precum: putere politică, putere de stat, puteri politice, sau pur și simplu putere. Fiind și dovădindu-se a fi categoria-cheie în organizarea statală a societății umane, puterea (în sensul cuceririi sau apropiării sale) a fost și rămâne scopul fundamental al revoluțiilor, mișcărilor și convulsiilor sociale.

Uneori categoria putere este exprimată prin trăsătura caracteristică a acesteia, anume cea de **suveranitate**. Astfel, constituțiile stabilesc că suveranitatea (unele adaugă națională) sau puterea (puterile) **aparține poporului sau rezidă în popor**. În acest fel sunt redactate constituțiile Spaniei (art. 1 pct. 2), Franței (art. 3), României (din anul 1948, art. 3, din 1965, art. 2), Cantonului Jura din Elveția (art. 2), Suediei (art. 1). Alte constituții folosesc expresia de

suveranitate, care **aparține națiunii** sau **emană de la națiune**. În acest fel sunt redactate constituțiile Marocului (art. 2), României (din anul 1866, art. 31, din anul 1923, art. 33, din anul 1938, art. 29), Belgiei (art. 25). Art. 2 din Constituția actuală a României stabilește că „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum”.

Pe baza acestei expuneri se pot formula cel puțin două constatări. Prima privește **legătura** obiectivă care se stabilește între categoriile și fenomenele popor, națiune, putere de stat, puteri publice. Cea de a doua vizează nuanțarea destul de mare pe care o conțin **formulările** cu care se operează în acest domeniu, precum «putere», «puteri publice», «suveranitate» sau «suveranitate națională» (care pe fond exprimă aceeași categorie) sau «rezidă în națiune», «aparține națiunii», «aparține poporului» (care identifică relația care se stabilește între popor și categoria de putere).

Secțiunea a II-a. Relația putere politică – putere de stat

3 În limbajul curent cuvintele stat, putere, puteri apar frecvent. Se pune întrebarea de a ști dacă ele exprimă sau nu noțiuni diferite. Altfel spus, de a ști dacă statul, în accepțiunea sa strict juridică, este altceva decât puterea (puterile) de stat. Din perspectiva noastră răspunsul este negativ. Vom constata că această terminologie nuanțată exprimă aceeași categorie, și anume organizarea statală a puterii care aparține poporului, națiunii. **Statul nu este altceva decât organizarea statală a puterii poporului, este instituționalizarea acestei puteri.** Dacă vorbim de stat sau de putere de stat vorbim despre unul și același lucru. De unde identitatea între expresiile *autorități statale* și *autorități ale puterii* sau *funcțiile statului* și *funcțiile puterii*.

4 În legătură cu exprimările **putere politică** și **putere de stat** se impun, de asemenea, unele precizări. Ele pot evoca aceleași noțiuni, dar pot fi folosite și pentru a evoca noțiuni ce se află într-o strânsă legătură, dar **neconfundabile** și care privesc fenomenul general (complex) *putere*. Astfel, în expresia *putere politică* termenul «politic» desemnează caracterul social al puterii. Determinantul «politic» asociat altor categorii poate desemna caracteristicile unor formațiuni, asociații sau al puterii partidelor.

Pentru ca sistemul teoretic pe care-l construim să fie clar, vom folosi sintagma **putere politică** pentru a desemna **puterea poporului** (națiunii) care are un conținut mai larg decât organizarea sa statală, altfel spus decât **puterea de stat**. **Puterea de stat este partea instituționalizată a puterii politice**, dar nu-i epuizează sfera, găsindu-ne, aici, în relația de la întreg la parte. Într-o asemenea viziune științifică trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii

politice. Ca parte a întregului considerat a fi puterea politică, și **puterea de stat are trăsături politice**, iar aici termenul politic poate fi nuanțat explicat.

Așa văzute lucrurile, într-o explicație simplă, **puterea statală este forma de organizare statală a puterii poporului** (adică a puterii politice). Am arătat că (de altfel, toate constituțiile scrise exprimă explicit aceasta) puterea politică aparține poporului. Suntem, deci, în prezența unui **titular unic**, poporul și a unei **puteri unice**, puterea politică. O altă interpretare ar însemna admiterea împărțirii poporului și, practic, autodizolvarea sa. Ar însemna să considerăm că există mai mulți suverani, în aceeași țară, ceea ce ar fi, desigur, o absurditate sau dezordine socială. Dacă însă această organizare se realizează prin mai multe categorii (autorități, puteri) de organe de stat, cu funcții și trăsături clar definite și caracterizate prin autonomie organizatorică și funcțională, precum și prin echilibru și colaborare, suntem în prezența aplicării teoriei separației/echilibrului puterilor în stat. Această stare de lucruri este specifică **sistemelor de guvernământ democratice**. Dacă organizarea și funcționarea organelor statului sunt caracterizate prin centralism și concentrare, suntem în prezența aplicării teoriei unicității puterii de stat, specifică mai ales **sistemelor de guvernământ totalitare**.

Funcția fundamentală a statului (puterii de stat) este de a **exprima și realiza ca voință general obligatorie** (voință de stat) **voința poporului**. Acesta este punctul de plecare în teoretizarea organizării statale a puterii poporului. De aici trebuie să pornim pentru a identifica funcțiile puterii, instituțiile și formele organizatorice necesare realizării acestor funcții, raporturile dintre autoritățile statale și popor, raporturile dintre autoritățile statale între ele.

Secțiunea a III-a. Trăsăturile generale ale puterii organizate statal. Deosebirile de alte puteri

Înțelegem prin trăsături generale ale puterii de stat acele caractere esențiale și comune tuturor tipurilor de putere de stat, care permit gruparea lor într-o noțiune generală și care diferențiază, în același timp, puterea de stat de orice alt fenomen. Pot fi identificate următoarele trăsături generale ale puterii de stat: 1) caracterul de putere; 2) putere de constrângere; 3) putere socială; 4) putere de a exprima și realiza voința ca voință de stat; 5) caracterul organizat; 6) suveranitatea.

§1. Caracterul de putere

Exprimând genul proxim în definirea puterii de stat, acest caracter constă în aceea că puterea este o potențialitate (posibilitate) de a exprima și realiza voința generală ca voință obligatorie pentru întreaga societate.

§2. Caracterul social al puterii statale

- 8 Puterea de stat are, evident, caracter social, adică se manifestă între oameni și se realizează cu privire la aceștia. Acest caracter explică apariția sa, conținutul și funcțiile sale. Puterea organizată statal a apărut ca putere a unor forțe sociale (grupuri, clase) și a fost folosită la consacrarea și protejarea intereselor acestora. Drumul parcurs în organizarea statală a puterii de la despotism până la statul de drept și democratic se analizează și se explică în raport tocmai cu caracterul social al puterii.

§3. Puterea de stat este o putere de constrângere

- 9 Fiind o putere socială, puterea de stat se distinge în cadrul fenomenului putere prin faptul că este o putere de constrângere. În realizarea voinței lor, guvernanții apelează la un întreg arsenal de mijloace, folosind chiar constrângerea de stat împotriva celor care nu se supun. Elementul constrângere este definitoriu pentru putere ca putere de stat, deoarece, în momentul în care dispăre constrângerea, dispăre chiar statul. El deosebește puterea de stat de puterea socială existentă în comuna primitivă care era o putere obștească și se baza pe convingere, pe înțelegerea rostului și necesității măsurilor luate. De asemenea, el deosebește puterea de stat de alte puteri, sau autorități exercitate de organe și organizații nestatale (partide politice, diferite organizații sociale, organizații religioase). Ca atare orice putere de stat este o putere de constrângere, constrângerea fiind „trăsătura esențială a oricărei puteri de stat”. Constrângerea de stat este folosită doar în ultimă instanță, atunci când voința de stat exprimată prin lege nu este respectată de bunăvoie.

§4. Puterea de stat este puterea de a exprima și realiza voința guvernanților ca voință general-obligatorie

- 10 Această trăsătură exprimă rațiunea de a fi a puterii organizate statal. Trebuie subliniat că voința indivizilor, grupurilor sociale, poporului, națiunii (în funcție de definiția ce o dăm guvernanților) exprimată prin lege nu este suma aritmetică a voințelor membrilor, grupurilor sau claselor sociale. În lege se exprimă interesele fundamentale ale categoriei guvernanților. Raportul lege-voință este în directă legătură cu caracterul democratic al statului. Sub acest aspect își păstrează actualitatea cuvintele lui Jean Jacques Rousseau din „Contractul social” în sensul că „Adesea se întâmplă să fie o mare deosebire între voința tuturor și voința generală; una nu privește decât la interesul comun; cealaltă privește la interesul privat și nu e decât o sumă de voințe particulare;

dar dacă scoatem din aceste voințe cele care se anulează între ele cel mai mult și cel mai puțin, ca sumă a diferențelor rămâne voința generală”.

§5. Caracterul organizat al puterii statale

Puterea de stat există numai ca o putere organizată sub forma unui aparat, mecanism, autorități. Puterea de stat nu poate exista decât organizată. Organizarea puterii statale pe principiul echilibrului și conlucrării între autoritățile sale prezintă incontestabile avantaje în exercițiul democratic al funcțiilor încredințate.

§6. Suveranitatea puterii de stat

Este o altă trăsătură a puterii organizate statal, ea fiind supremația și independența puterii în exprimarea și realizarea voinței guvernanților ca voință de stat. Această trăsătură se analizează sub denumirea de suveranitate de stat pentru a fi deosebită de suveranitatea poporului și suveranitatea națională. Analiza detaliată a acestui concept va fi realizată cu prilejul aprofundării categoriei juridice *stat*, anume cu ocazia analizei elementelor statului.

Secțiunea a IV-a. Separația puterilor, echilibrul puterilor, colaborarea puterilor

§1. Originile teoriei separației puterilor

Teoria separației puterilor este o teorie celebră și frecvent invocată. Sub numele de teorie a separației puterilor în stat se ascund, în realitate, mai multe teorii referitoare la puterea de stat sau, mai precis, la diversele modalități de exercitare a acesteia. Cunoașterea acestei teorii înlesnește explicarea sistemelor constituționale contemporane, deși „a pierdut mult din semnificațiile sale inițiale și nu mai are aceeași importanță în amenajarea actuală a puterii” (Pierre Pactet). Apărută în secolul Luminilor ea a fost îndreptată împotriva obscurantismului feudal și a închistării medievale, împotriva abuzului de putere. Teoria separației puterilor a fost o reacție împotriva monarhiei absolute, considerate de drept divin, formă de guvernământ în care regele concentra în mâinile sale puterea supremă, considerându-se personificarea statului, de unde și celebra formulă a regelui Ludovic al XIV-lea „statul sunt eu” (*L'Etat c'est moi*).

Teoria separației puterilor a avut un rol aparte, poate decisiv, în promovarea sistemului reprezentativ, adică în valorificarea democratică a relației dintre

deținătorul suveran al puterii (poporul, națiunea) și organizarea statală a puterii politice; în căutarea sau chiar organizarea statală și funcționarea puterii, astfel încât să fie asigurate **garanțiile exercitării depline a drepturilor** omului și cetățeanului. Este o teorie care a stat la baza elaborării **constituțiilor moderne**, conforme principiului constituționalismului, Constituția SUA de la 1787 sau Declarația drepturilor omului și cetățeanului din Franța (1789) stând mărturie în acest sens. Astfel s-a ajuns la concluzia că „o societate în care garanția drepturilor nu este asigurată și nici separația puterilor nu este determinată, nu are o constituție” (art. 16 din Declarația drepturilor omului și cetățeanului).

- 14 Enunțată de către John Locke (*Traité du gouvernement civil*, 1690), teoria separației puterilor este definitivată și explicată pe larg de către Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, născut în 1689) în celebra lucrare „Despre spiritul legilor” (1748). Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor, deși i se reproșează că a ignorat invocarea lui Aristotel care, cu mult înainte a scris că: „În orice stat sunt trei părți, și anume **adunarea generală** care deliberază cu privire la afacerile publice, corpul magistraților căruia trebuie să i se hotărască natura, atribuțiunile și modul de numire și corpul judecătoresc (*Aristotel, Politica*, p. 204). Se observă că Montesquieu n-a menționat că celebra teorie i-o datorăm lui Aristotel. Se impune să observăm, mai întâi, principalele idei ce se desprind din această lucrare care l-a consacrat pe autor ca părintele teoriei clasice a separației puterilor în stat.

„Rezultă că experiența de totdeauna ne învață că orice om care deține o putere este înclinat să abuzeze de ea și că el merge mai departe așa până ce dă de granițe. Însăși virtutea are nevoie de îngrădiri. Deci puterea trebuie divizată pentru a nu degenera în arbitrar”. Obiectul separării puterilor este simplu definit de Montesquieu: „pentru ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca, prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere”.

Montesquieu constată că, în fiecare stat, există trei feluri de puteri: puterea legislativă, puterea executivă privitoare la chestiunile care țin de dreptul ginților și puterea executivă privitoare la cele care țin de dreptul civil. În virtutea celei dintâi – spunea Montesquieu – principele sau autoritatea face legi, le îndreaptă sau le abrogă pe cele existente; în virtutea celei de a doua, declară război sau încheie pace, trimite sau primește solii, ia măsuri de securitate, preîntâmpină năvălirile; în virtutea celei de a treia pedepsește infracțiunile sau judecă litigiile dintre particulari. „Pe aceasta din urmă o vom numi putere judecătorească, iar pe cealaltă pur și simplu putere executivă a statului” (p. 195). Această demarcare implică, în mod evident, o anumită ierarhizare între cele trei funcții, cea legislativă deținând primordialitatea întrucât ea cuprinde procesul decizional. Funcția executivă este, în mod evident, subordonată creării dreptului realizat de funcția legislativă. În ceea ce privește cea de a treia funcție, cea judecătorească, ea nu este nici măcar considerată drept o funcție distinctă, ci, mai degrabă, drept o formă diferită

de realizare a funcției executive, însă într-un domeniu foarte precis delimitat, anume cel al „pedepsirii crimelor și apărării particularilor”. Atunci când, în mâinile aceleiași persoane sau ale aceluiași corp de aleși, se află întrunite puterea legiuitoare și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se poate naște teama ca același monarh sau același Senat să întocmească legi tiranice pe care să le aplice în mod tiranic (p. 196). Subliniind că nu există libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă, Montesquieu arăta că, dacă ea ar fi „îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiutor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar putea avea forța unui opresor” (p. 196).

Părintele teoriei clasice a separației puterilor a stabilit și anumite reguli privind relațiile dintre puteri. Astfel, cât privește puterea executivă, deoarece cere totdeauna acțiuni prompte, este mai bine exercitată de unul decât de mai mulți. Dacă ea ar fi încredințată unei persoane luate din corpul legislativ, atunci nu ar mai exista libertate, pentru că cele două puteri ar fi contopite, aceleași persoane participând mereu și la una și la cealaltă. Puterea executivă trebuie să fixeze momentul convocării corpului legiutor și durata sesiunilor sale. Puterea legislativă nu trebuie să aibă dreptul de a ține în loc puterea executivă, căci activitatea executivă, fiind limitată prin natura ei, este inutil de a o îngrădi; apoi, ea se referă mereu la chestiuni care cer o rezolvare promptă. Puterea legislativă poate ancheta și pedepsi pe miniștri, dar nu poate face acest lucru cât privește pe monarh. Apoi, spune Montesquieu, puterea legislativă nu poate să judece. Puterea executivă trebuie să ia parte la legiferare prin dreptul ei de veto.

Tot în teoria lui Montesquieu, corpul legislativ fiind format din două părți, una va încătușa pe cealaltă prin dreptul lor reciproc de veto, iar amândouă (camerele, desigur) vor fi frânate de puterea executivă, care va fi frânată ea însăși de către cea legislativă. „Aceste trei puteri ar trebui să ajungă la un punct mort, adică la inacțiune. Dar întrucât, datorită mersului necesar al lucrurilor ele sunt silite să funcționeze împreună, vor fi nevoite să funcționeze de comun acord” (p. 204).

Rezultă din celebra lucrare „Despre spiritul legilor” că totul ar fi pierdut „dacă același om sau același corp de fruntași, fie al nobililor, fie al poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari” (p. 196).

§2. Teoria clasică a separației puterilor în stat

Sintetizând teoria clasică a separației puterilor, vom putea reține mai multe 15
idei. În orice societate organizată în stat există trei funcții devenite și puteri:

de edictare de reguli juridice sau funcția legislativă; de executare a acestor reguli sau funcția executivă; de judecare a litigiilor sau funcția jurisdicțională. Fiecare funcție este conferită unor organe distincte: puterea legislativă, adunărilor reprezentative; puterea executivă șefului statului, eventual șefului de guvern și miniștrilor; puterea judecătorească, organelor judiciare.

La început, teoria separației puterilor în stat interzicea doar ca cele trei funcții să fie exercitate de același organ. Pentru a înlătura pericolul despotismului trebuia ca cele trei funcții statale să fie divizate și distribuite între mai multe autorități, indiferent cum ar fi fost realizată această separație. Aceeași funcție putea fi exercitată de mai multe organe, important era ca același organ să nu poată exercita mai multe funcții. Astfel se poate explica, de exemplu, de ce în exprimarea Constituției României din 1923 funcția legislativă era exercitată de cele trei autorități: regele, Camera Deputaților și Senatul.

Specializarea câte unui organ pentru exercitarea doar a uneia dintre funcțiile statale nu a intervenit decât mai târziu și reprezintă doar una dintre posibilitățile de exercitare a puterii de stat. În conformitate cu teoria separației puterilor în stat **independența funcțiilor** nu trebuie neapărat conjugată cu **specializarea organelor**. Totuși, aceasta din urmă, creând o relație de corespondență între un anumit organ și o anumită funcție, ilustrează mai pregnant spiritul separației puterilor în stat. Toate organizările statale cunosc o diviziune între multe organe prin care își realizează scopurile, fiecare fiind mai mult sau mai puțin specializat într-o funcție. Specializarea presupune exercitarea de către un organ al statului a unei singure funcții și numai a aceleia, în întregime, fără a lăsa atribuții proprii acelei funcții în competența altor organe de stat. În acest context, **independența** în exercitarea funcțiilor, adică exercitarea lor complet separat, fără nicio influență din exterior, ar conduce la imposibilitatea funcționării statului. De altfel, aici se regăsește și una din principalele limite practice ale conceptului teoretic și abstract al separației puterilor în stat, întrucât, în această viziune, nu ar fi posibilă nici răspunderea guvernului în fața parlamentului, nici dizolvarea uneia din camere de către puterea executivă și nici numirea vreunuia din membrii unui organ de către autorități sau organe ale statului exercitând alte funcții. Ori toate aceste lucruri se întâmplă azi în mod frecvent în state în care aplicarea teoriei separației puterilor în stat nu poate fi pusă la îndoială.

Teoria separației puterilor este în realitate o justificare ideologică a unui scop politic foarte concret: slăbirea puterii guvernărilor în ansamblu, limitându-i pe unii prin alții, pentru a se asigura o mai bună garantare a drepturilor cetățenilor. Se consideră că separația puterilor comportă două aspecte bine conturate: a) separația Parlamentului vizavi de guvern; b) separația jurisdicțiilor în raport cu guvernării, fapt ce permite controlul acestora prin judecatori independenți (a se vedea și *Maurice Duverger*).

§3. Evoluția explicațiilor privind separația/echilibrul puterilor în stat

Un scurt examen teoretic al evoluției teoriei separației/echilibrului puterilor în stat poate fi interesant și util pentru înțelegerea corectă a teoriei ca atare, cu atât mai mult cu cât viabilitatea sa a fost foarte mult influențată de faptul că ea constituie, mai degrabă, o recunoaștere a unor evidențe de ordin pragmatic decât o teorie absolută. De altfel, transpunerile practice ale principiului separației puterilor în stat au relevat numeroase dificultăți în funcționarea unui model pur, al separației rigide, dovedind necesitatea unei colaborări a diferitelor organe ale statului în realizarea funcțiilor atribuite lor. 16

Teoria separației puterilor a cunoscut o mare răspândire în secolul al XIX-lea și a stat la baza **clasificării statelor** în guvernăminte care practică confuzia puterilor (fie în favoarea legislativului, fie în favoarea executivului) și guvernăminte care realizează separația puterilor. Cât privește acestea din urmă ele pot fie realiza o **separație suplă**, fie o **separație strictă/rigidă** a puterilor în stat. 17

Evoluția separației puterilor în stat, ca teorie și realitate constituțională, cuprinde trei mari aspecte, și anume: definirea conținutului și a sensurilor teoriei; critica teoriei clasice; continuitatea importanței și rezonanței sale sociale și politice.

Cât privește **conținutul și sensurile** separației puterilor tot mai des s-a afirmat și se afirmă că este vorba mai puțin de separare decât de **echilibrul** puterilor. Importantă în organizarea statală este independența autorităților statale, care nu poate fi totală, dar trebuie să fie foarte largă. Organele de stat trebuie să depindă unele de altele numai atât cât este necesar formării sau desemnării lor și, eventual, exercitării unor atribuții. Apoi se consideră că, de fapt, există numai două puteri, și anume puterea legislativă și puterea executivă. 18

Critica teoriei clasice a separației puterilor se înscrie în contextul evoluției acesteia. La un moment s-a ajuns până la a se afirma că teoria clasică nu mai exprimă realitatea politică, deoarece ea a fost înlăturată de regimurile totalitare, iar în statele considerate democratice și pluraliste ea apare ca depășită și învechită. 19

Înlăturarea separației puterilor în regimurile totalitare. Acest fenomen a avut și are ca punct teoretic de plecare o viziune diferită asupra funcțiilor puterii. Dacă în filosofia secolului luminilor puterea era considerată redutabilă și amenințătoare, de unde rezulta nevoia separației sale intrinseci, pentru a o stăvili, în doctrinele totalitare puterea era considerată ca un instrument necesar de transformare a omului și a societății, lipsind, astfel, motivele de separare sau de limitare. În regimurile totalitare s-a promovat teza unicității puterii de stat, teză simplist explicată și primitiv aplicată, permițând concentrarea puterii și desființarea democrației.

Inadaptarea teoriei separației puterilor în statele democratice și pluraliste are și ea cauzele și explicațiile sale. Deși afirmată, separația puterilor este contrazisă de realități în chiar state cunoscute ca democratice, unde se manifestă o anumită «concentrare» a puterii. De exemplu, în sistemul parlamentar englez, cabinetul concentrează în mare măsură puterea statală pentru că el dispune, în principiu, de majoritatea absolută în Camera Comunelor (de altfel adevărata putere o deține comitetul dirigent al partidului învingător în alegeri). „Fiind vorba de unul din regimurile cele mai liberale din lume, trebuie să admitem că liberalismul său ține de alte cauze decât separația puterilor” (Pierre Pactet). Asemenea exemple se pot regăsi și în alte sisteme constituționale democratice în care lupta pentru putere se dă, de regulă, între două partide politice.

Apoi, trebuie privită **cu rezerve** ideea în sensul căreia, pretutindeni și totdeauna, legislativul ar fi o stavilă eficientă în fața eventualelor excese ale executivului. O asemenea frână există numai în regimurile prezidențiale autentice, pure, dar asemenea sisteme de guvernământ sunt foarte rare. În regimurile parlamentare, în care guvernul răspunde în fața Parlamentului, această răspundere trebuie văzută prin prisma faptului că guvernul este al majorității parlamentare și este puțin probabil (desigur nu imposibil) ca proiectele sale să nu fie adoptate. Deși, prin excelență, **reprezentativ**, Parlamentul nu este, întotdeauna, considerat o **garanție solidă pentru guvernare**.

Îmbătrânirea teoriei separației puterilor este explicată prin aceea că a fost elaborată într-o perioadă în care nu se înființaseră încă partidele politice și când principalele probleme puse de putere erau de ordin instituțional. Apariția partidelor politice, rolul lor deosebit în configurarea instituțiilor juridice și politice, determină ca astăzi apărarea sau echilibrul să nu se realizeze între Parlament și guvern, ci între o **majoritate**, formată dintr-un partid sau partide învingătoare în alegeri și care dispun, în același timp, de Parlament și de guvern și o **opозиție** (sau opoziții) care așteaptă următoarele alegeri pentru „a-și lua revanșa”. O asemenea schemă este, în principiu, aplicabilă peste tot și, desigur, mai evident în sistemele constituționale bipartide.

20

Faptul că astăzi se manifestă unele rezerve față de teoria clasică a separației puterilor nu trebuie să fie interpretat în sensul că ea și-a pierdut din actualitate și că rămâne o teorie a trecutului. Marea forță a teoriei separației puterilor constă în **rezonanța sa socială, politică și morală**. Ea a intrat în conștiința multărilor, care au receptat-o ca pe o eficientă rețetă contra despotismului și în favoarea libertății și democrației. Sintetizând acest paradox, Pierre Pactet arată că se constată un decalaj important între declinul unei teorii, care pierde progresiv din forță și valoarea sa explicativă și pentru că ea nu mai corespunde cu adevărat realității și recepționarea sa de către opinia publică, care continuă să creadă în ea, și de către clasa politică, ce persistă în a o evoca și invoca. Găsim astfel motivația menționării explicite sau implicite a teoriei separației puterilor în constituțiile tuturor statelor democratice.

§4. Organizarea statală contemporană a puterii politice

Câteva considerații privind organizarea statală contemporană a puterii politice pot prezenta interes. Două constatări rezultă azi din teoria și practica statală: continuitatea unor structuri tradiționale și transformarea funcțiilor acestora. 21

Cât privește **menținerea unor structuri tradiționale** este simplu de observat că și astăzi distincția între legislativ și executiv rămâne una din trăsăturile fundamentale ale regimurilor politice. Aceste structuri tradiționale au cunoscut și cunosc o **permanentă transformare**, care nu este una de ordin pur formal. Aceste transformări s-au datorat tendinței de a se da executivului grija marilor decizii politice, Parlamentului rezervându-i-se rolul de reflecție și de control al guvernului. De asemenea transformările se explică prin aceea că, în fapt, este vorba de un echilibru al puterilor și nu de o separație care, din start, consideră «potențial antagoniste» parlamentul și guvernul. Or, un guvern care dispune de o majoritate parlamentară va lucra în strânsă asociere cu parlamentul, fapt ce este considerat într-un stat modern condiția eficienței lor.

Astăzi se vorbește tot mai mult de un declin al puterii legislative în favoarea executivului, lucru ce-l vom explica pe larg în capitolul care tratează despre puterea executivă și raporturile sale cu celelalte «puteri». De altfel, separația și echilibrul își schimbă treptat parametrii, aceștia devenind **majoritatea și opoziția**. Iar această schimbare va avea mari efecte în configurarea sistemelor constituționale.

Secțiunea a V-a. Consacrarea separației puterilor în stat în Constituția României

Principiul separației puterilor în stat a fost ilustrat în textul constituțional român chiar și înainte de revizuirea acestuia în cursul anului 2003. Astfel, doctrina arăta în mod pertinent că, examinând **dispozițiile Constituției României în versiunea adoptată la 8 decembrie 1991**, se putea constata că echilibrul puterilor în stat se regăsea în conținutul și semnificația sa științifică modernă. În acest sens erau invocate mai multe argumente pertinente: 22

a) **Cele trei «puteri» clasice se regăseau exprimate în Constituție: legislativul în normele privitoare la Parlament (art. 58 – devenit art. 61 – și urm.); executivul în normele privitoare la Președintele României și Guvern (art. 80 și urm.); justiția în normele privitoare la autoritatea judecătorească (art. 123 – devenit art. 123 – și urm.).**

b) **Ordinea reglementării în Constituție a puterilor era ordinea clasică, firească, anume puterea legiuitoare, apoi puterea executivă și, în final, puterea judecătorească.**

c) Având în vedere legitimitatea împuternicirilor Parlamentului, compoziția sa numeroasă și larg reprezentativă, Constituția asigură acestuia o anumită preeminență în raport cu celelalte autorități statale. Astfel Parlamentul era declarat unica autoritate legiuitoare a țării (art. 58 – devenit art. 61), însărcinat cu funcții de formare, alegere, numire, investire a altor autorități statale și cu funcții de control.

Desigur, la aceasta se putea adăuga și caracterizarea dată de art. 58, potrivit căreia Parlamentul era **organul reprezentativ suprem** al poporului român, deși utilizarea termenului «suprem» putea fi privită cu multe rezerve de ordin științific în contextul teoriei separației/echilibrului puterilor în stat.

Nu în ultimul rând, chiar structura bicamerală a Parlamentului putea fi considerată o expresie a echilibrului în exercitarea puterii legislative. De altfel, acesta era și singurul argument solid al bicameralismului cvasipерfect ce exista la acea dată, față de faptul că România era și este un stat unitar.

d) Raporturile constituționale dintre autoritățile publice cunoșteau implicări reciproce ale unora în sfera de activitate a celorlalte, implicări ce semnifică echilibru prin colaborare și control.

23

În procesul revizuirii Constituției s-a simțit nevoia instituționalizării și la nivel juridic a acestei realități obiective, astfel încât art. 1 a fost întregit cu două noi alineate, din care unul consacrat în exclusivitate consfințirii principiului separației puterilor în stat și democrației constituționale. Aceste două principii au primit, astfel, valoare de coordonate politice fundamentale pentru întreaga organizare și activitate a statului român. Constituantul derivat român nu a putut însă trece cu vederea cele mai bine de două secole de evoluție doctrinară în această materie și a făcut referire nu doar la separația puterilor, ci și la necesarul echilibru care trebuie să se stabilească între acestea în funcționarea lor firească. Alin. (4) al art. 1 din Constituția României revizuită dispune: „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”.

Schema 1. Separația – echilibrul puterilor în Constituția Franței

	Puterea executivă	Puterea legislativă	Puterea judiciară	Alte instituții
CINE EXERCITĂ?	<i>Președintele Republicii</i> + <i>Guvernul</i> Primul ministru Miniștrii	<i>Parlament</i> Adunarea Națională + Senat	<i>Magistrații</i> Independența lor este garantată de către Președinte ajutat de Înalțul Consiliu al Magistraturii	<i>Consiliul Constituțional:</i> controlează conformitatea legilor cu Constituția și rezolvă conflictele electorale. <i>Consiliul de Stat</i> – dublă misiune: 1) de a rezolva conflictele care opun cetățeanului statului; 2) de a consilia guvernul în materie de legi; <i>Consiliul Economic și Social:</i> la cererea guvernului, emite avize cu privire la proiecte de legi, de ordonanțe sau de decrete și asupra problemelor economice și sociale care îi sunt supuse atenției. <i>Înalta Curte de Justiție</i> – judecă: - Președintele republicii în caz de înaltă trădare. - Membrii guvernului și complicității lor dacă comit crime sau delicta în exercițiul funcțiilor lor. <i>Curtea de Conturi:</i> controlează conturile publice, precum și serviciile administrației și ale sectorului public. Camerele regionale de conturi: controlează conturile colectivității locale.
ÎN CE SCOP?	Al aplicării politicii naționale și executării legilor votate de adunările legislative.	Reprezentarea cetățenilor care le-au ales, votarea legilor și controlul executivului	Înfăptuiesc justiția și asigură respectarea ei.	

Schema 2. Separația – echilibrul puterilor în Constituția Germaniei

	Puterea legislativă		Puterea executivă	Puterea judiciară	
Nivel federal	Bundestag Reprezen- tanții poporului	Bundesrat Reprezen- tanții poporului	Cancelarul federal Guvernul federal (miniștrii)	Tribunalul Suprem	Tribunalul Constituțional
	Legislația exclusivă		Administrația federală	Curțile supreme de justiție	
Nivel de land	Legislația concurentă Parlamentele landurilor Legislația landurilor		Administrația mandatară Guvernele landurilor Administrația districtelor Administrația comunelor		
Toată puterea de stat emană de la popor					

Schema 3. Separația – echilibrul puterilor în Statele Unite ale Americii

LEGISLATIVUL	EXECUTIVUL		AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ
CONGRESUL SENATUL, CAMERA REPREZENTANȚILOR Arhitectul Capitolului Serviciul general de contabilitate Imprimeria Guvernamentală Biblioteca Congresului Grădina Botanică a Statelor Unite	PREȘEDINTELE BIROUL EXECUTIV AL PREȘEDINTELUI Biroul Casei Albe Biroul de Management și Buget Consiliul Consilierilor Economici Consiliul Național pt. Aeronautică și Spațiul Cosmic Consiliul Securității Naționale Biroul pt. Orientare economică Biroul pt. situații de pericol Biroul pt. Știință și tehnologie		Curtea Supremă a S.U.A. Curțile de Apel ale S.U.A. Curțile districtuale ale S.U.A. Curțile pt. Plângeri ale S.U.A. Curtea de Apel S.U.A. pt. Vamă și Patente Curtea pt. Vamă a S.U.A. Curți teritoriale Centru Federal Judiciar Biroul Administrativ al Curților S.U.A. Curtea pt. Taxe a S.U.A.
Departamentul de Stat	Departamentul Finanțelor	Departamentul Apărării	Departamentul Justiției
Departamentul Agriculturii	Departamentul Comerțului	Departamentul Muncii	Departamentul Sănătății Educației și Protecției Sociale
Departamentul Locativ și al Dezv. Urbane	Departamentul Transporturilor		
BIROURI ȘI INSTITUȚII INDEPENDENTE			
Conferința Administrativă a S.U.A. Comisia pt. Energie Atomică Consiliul pt. Aeronautică Civilă Districtul COLUMBIA Agenția pt. Protecția Mediului Înconj. Banca Americană pt. Export-Import Administrația creditelor agricole Comisia Federală pt. Comunicații Corporația Federală pt. Asigurări Consiliul Băncii Federale pt. credite locative	Comisia Federală Maritimă Serviciul Federal de Mediere și Conciliere Comisia Federală pt. Energie Consiliul Guvernatorilor, Sistemul Rezervelor Federale Comisia Federală de Comerț Administrația Serviciilor Generale Comisia Comerțului Interstatat	N.A.S.A. Fundația Națională pt. Arte și Umanistică Consiliul Național al Relațiilor de Muncă Consiliul Național de Mediere Fundația Națională pt. Știință Comisia pentru transport feroviar Comisia pentru schimburi și garanții	Sistemul pt. Servicii Selective Administrația Micilor Afaceri Institutul Smith Autoritatea Văii Tennessee Comisia S.U.A. pt. Servicii Civile Agenția de Informații a S.U.A. Comisia S.U.A. pt. Tarife Serviciul Poștal al S.U.A. Administrația Veteranilor

Schema 4. România – Organizarea statală a puterii potrivit Constituției

AUTORITATEA DELIBERATIVĂ PARLAMENTUL		AUTORITATEA EXECUTIVĂ PREȘEDINTELE ROMÂNIEI	AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ INSTANȚELE JUDECĂTOREȘTI
CAMERA DEPUTAȚILOR - deputați	SENAT - senatori	- ales prin vot universal, egal, direct, secret, liber exprimat	Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege
- aleși prin vot universal, egal, direct, secret liber exprimat - durata mandatului – 4 ani		durata mandatului – 5 ani	
-grupuri parlamentare BIROU PERMANENT -președinte -vicepreședinți -secretari chestori	-grupuri parlamentare BIROU PERMANENT -președinte -vicepreședinți -secretari chestori	GUVERN - primul-ministru - miniștri - alți membri stabiliți prin lege organică Guvernul este numit de către Președintele României și investit de către Parlament	MINISTERUL PUBLIC CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII
- comisii permanente - comisii speciale - comisii de anchetă	- comisii permanente - comisii speciale - comisii de anchetă	Autoritățile administrației publice	
Structuri organizatorice comune pentru ședințe comune Comisii comune - aparat tehnic			

Structuri organizatorice statale cu rol de garanții, contrapondere și sprijinire a echilibrului puterilor și a echilibrului dintre autoritățile publice și cetățeni: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ; AVOCATUL POPORULUI; CURTEA DE CONTURI; CONSILIUL LEGISLATIV.

Secțiunea a VI-a. Sinteza considerațiilor expuse privind separația/echilibrul puterilor

Prezentarea succintă a teoriei separației puterilor în stat demonstrează o anumită **elasticitate** a conceptului de putere. Rezultă, apoi, că tendința instaurării statului de drept și a democrației a implicat și implică mereu, teorii, căutări, iar teoria separației puterilor este una dintre acestea. Teoria separației puterilor s-a impus prin largul său ecou și aplicație, factori ce acoperă imperfecțiunile sale de ordin teoretic. Deși, deseori, se afirmă clar că este vorba de funcții, împuterniciri, autorități se discută numărul «puterilor». Este adevărat că, uneori, terminologia este corectată prin folosirea cuvântului echilibru. Trebuie, de asemenea, constatat că mesajul transmis de această teorie și receptivitatea pe care o manifestă popoarele determină constanta și permanenta sa pronunțare și aclamare. Ea explică, într-un limbaj simplu, ușor de

receptat și de înțeles lupta contra totalitarismului și ideea de conducere democratică. Ea este simbolul puterii poporului.

Este interesant de reținut că toate teoriile și toate practicile politice privind crearea și organizarea statului, indiferent dacă s-au fundamentat pe contractul social, pe lupta dintre grupuri sau clase sociale, recunosc unei singure entități – **poporul/națiunea** – calitatea de titular absolut al puterii (suveranității). Toate celelalte instituții sau autorități, puteri publice, primesc **exercițiul** puterii sau al unor funcții ale puterii numai prin **delegare** și niciodată nu pot deveni «titularul» puterii politice – unică, indivizibilă și inalienabilă – pe care poporul o deține.

- 25 Dacă poporul delegă altora exercițiul puterii (sau al unor funcții, prerogative) de bunăvoie sau sub violență, conștient sau nu, aceasta este o chestiune complexă și, nu rareori, delicată, atât în teorie, cât și în practică. El își păstrează însă dreptul sacru și natural ca, atunci când constată îndepărtarea de mandat sau înșelăciunea, să-și valorifice prin revendicare dreptul său de unic titular suveran al puterii și de unic legiuitor, putând în mod legitim să înlăture prin revoluție (dreptul la insurecție), cărmuirile nedemocratice și abuzive. Acesta este, prin excelență, cel mai incontestabil drept natural care se impune ca primă realitate politică într-o societate. De aceea este bine ca, din când în când, poporul să verifice modul în care autoritățile publice îndeplinesc mandatul primit. Un asemenea drept s-a verificat prin Revoluția franceză (1789), prin revoluțiile anilor 1848, prin Revoluția română din decembrie 1989.

Într-o asemenea viziune științifică câteva precizări privind organizarea statală a puterii, ca schemă teoretică, se impun.

- 26 Este, îndeobște, admis că poporul (națiunea) deține puterea. În statele mari, cu teritorii întinse și populații numeroase, exercițiul direct de către popor al puterii este practic imposibil. Soluția tehnică este exprimată în cele mai multe constituții în sensul că poporul exercită puterea fie direct, prin **referendum**, fie indirect, pe calea **reprezentării**. Pentru exercitarea prin reprezentare, poporul își organizează statal puterea prin intermediul autorităților statului.

Puterea organizată statal (statul) are rolul de a exprima și realiza voința poporului ca voință de stat. Această misiune a puterii statale presupune anumite funcții, desfășurate într-o ordine logică. Astfel, pentru a deveni general-obligatorie, voința poporului trebuie exprimată (comunicată) pentru a fi cunoscută și respectată. Deci, în ordinea firească, se impune o funcție **legislativă** (normativă). Legile însă trebuie aplicate în practică pentru că de aceea sunt elaborate. Se impune, deci, o a doua activitate, cea **executivă**, activitate complexă și esențială pentru rolul puterii statale. În executarea legii se manifestă și împotriviri, încălcări, abateri. Asemenea abateri fiind contrare legilor și rolului puterii trebuie identificate și sancționate. Drepturile și interesele legitime afectate trebuie restabilite. S-a impus, așadar, o altă activitate – **justiția** – ca activitate de rezolvare a litigiilor, de judecare și sancționare.

Pe lângă aceste mari grupe de activități, funcții, s-au creat și unele funcții derivate, uneori instituționalizate distinct, precum supravegherea respectării legilor sau controlul (de tipul controlului constituționalității legilor, controlului financiar prin curți de conturi etc.).

Realizarea funcțiilor, prin aducerea la îndeplinire a anumitor tipuri de activități, a fost și este încredințată unor organe de stat, adică unor autorități publice investite cu forță coercitivă, capabile să îndeplinească funcțiile pentru care au fost create. Aceste autorități au primit denumirile funcțiilor care le-au determinat apariția. Astfel funcția legislativă a fost încredințată **organelor legiuitoare** (parlamente), cea executivă **autorităților administrative** (executive), iar justiția **autorităților judecătorești** (sau, mai larg, **jurisdicționale**). În acest mod, practic, se creează organe de stat, statul, adică puterea poporului (politică) se organizează statal.

Apare, imediat, întrebarea: organizată statal, puterea politică se divide? Și, dacă răspunsul la prima întrebare este afirmativ, atunci se poate continua seria întrebărilor: puterea se separă în două, trei sau mai multe puteri? 28

Răspunsurile sunt complexe. Un anumit fenomen se produce și explică aproape totul. Statul înseamnă și forță, de aici și riscul mare de a scăpa de sub controlul titularului, adică de a se considera chiar el titularul puterii. Acest risc a impus găsirea unor modalități pentru a preveni o deturnare a pozițiilor în relația popor – stat. Prevenirea acestui risc, cu enormele sale consecințe social-umane, implică:

a) acordarea autonomiei și/sau independenței fiecărei componente a statului (autorități publice sau categorii de organe ale statului);

b) această autonomie nu trebuie să însemne o rupere a componentelor statului; ea trebuie să permită influența și controlul reciproc, factori ce previn separatismul și rigiditatea;

c) asigurarea unui echilibru al funcționării autorităților statale. Nicio autoritate nu trebuie să poată depăși domeniul propriu sau să poată concentra cele trei mari funcții.

Aceste preocupări firești au fost și sunt teoretizate sub exprimări diferite precum: separația puterilor, echilibrul puterilor, diviziunea muncii în sfera puterii de stat, forme fundamentale de realizare a puterii, amenajarea puterilor publice. În fond, suntem în prezența unei **conlucrări** a structurilor (autorităților) statale pentru realizarea voinței poporului. Această conlucrare presupune: competențe clar delimitate prin constituție; autonomie organizatorică și funcțională; control reciproc fără imixtiune; garanții constituționale ale îndeplinirii corecte a mandatului și ale respectării drepturilor cetățenilor (controlul constituționalității legilor, avocatul poporului, independența și inamovibilitatea judecătorului).

Bibliografie la Capitolul I

- 1) *Bigne de Villeneuve Marcel (de la)*, La fin du principe de séparation des pouvoirs, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1934.
- 2) *Georges Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Librairie générale de droit et de jurisprudence (1974) op. cit., p. 136 și urm.
- 3) *Ioan Ceterchi, Momcilo Luburici*, Teoria generală a statului și dreptului, Tipografia Universității din București, 1983.
- 4) *Tudor Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Universitatea Ecologică „Dimitrie Cantemir”, Facultatea de Drept Târgu-Mureș, 1995. Este interesant chiar titlul cu care distinsul profesor explică noțiunea de organ de stat „Un război al cuvintelor care ascunde o luptă de idei: organe sau autorități publice?” (p. 5) și apoi concluzia: „în ciuda inconsecvențelor terminologice ale Constituției din 1991, una din tendințele ei fundamentale este de a identifica noțiunea de autoritate publică cu cea de organ” (p. 9). Pentru clasificarea organelor statului, a se vedea p. 12-21.
- 5) *Léon Duguit, Félix Moreau*, Manuel de droit public français. Tome I. Droit constitutionnel, Paris, 1907, p. 316 și urm. Deosebit de semnificative sunt concluziile lui Léon Duguit în ce privește separația puterilor. Voința națională poate fi reprezentată prin mai multe organe. Este mult mai bine ca ea să fie reprezentată prin mai multe organe decât prin unul singur, pentru că aceste organe se limitează, se ponderează reciproc. Dar, dacă există multe organe de reprezentare suveranitatea nu poate fi divizată în mai multe elemente și nu se poate atribui, sub numele de putere, fiecăruia din aceste organe un element parțial al suveranității, ea rămânând, în ciuda acestei diviziuni, una și indivizibilă. Această concepție a unei puteri suverane, una sau trei puteri, este o concepție metafizică... dar ea este inadmisibilă într-o construcție cu adevărat pozitivă în dreptul public. Când există mai multe organe de reprezentare, ele colaborează obligatoriu în întreaga activitate generală a statului; dar modul lor de participare este natural diferit; el este reglementat prin Constituția fiecărei țări și ceea ce se numește impropriu separația puterilor, este **diversitatea colaborării** diferitelor organe în activitatea generală a statului (p. 335-336).
- 6) *Maurice Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, Paris, 1970, p. 150-225.
- 7) *Martine Fell, Dominique Bossuyt*, Citoyen aujourd'hui, Hachette, Paris, 1985, p. 26 și urm.
- 8) *Hans Kelsen*, Teoria generală a statului, Tiparul Oltenia, București, 1928. „După concepția tradițională puterea unitară a statului se împarte în trei – închipuite reciproc coordonate – puteri: puterea legiuitoare, cea executivă, cea judecătorească. În aceste trei puteri apar cele trei funcțiuni fundamentale ale statului: legislația, administrația, justiția” (p. 69). Cele trei funcțiuni tradiționale: legislație, justiție și administrație, se reduc la două, dat fiind că justiția și administrația intră amândouă în noțiunea mai largă a executării de legi...” (p. 70).
- 9) *Charles-Louis de Secondat Montesquieu, baron de la Brède (et de)*, Despre spiritul legilor, vol. I, Editura Științifică, București, 1964, p. 11-43, 195, 196. **Dreptul ginților** este format din legi privitoare la raporturile dintre popoare (p. 15), **dreptul public** este format din legile privitoare la raporturile dintre cei

- ce guvernează și cei guvernați, iar **dreptul civil** este format din legile cu privire la raporturile pe care toți cetățenii le au unii cu alții (p. 16). Legile, spunea Montesquieu, trebuie să i se potrivească într-un asemenea grad poporului pentru care sunt făcute, încât este o foarte rară întâmplare dacă legile unui popor sunt nimerite pentru altul (p. 17).
- 10) *Pierre Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, 22^e édition, Armand Colin, Paris, 2003, p. 110-113.
 - 11) *Emil Cernea*, Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc, în Revista de Drept Public nr. 1/1999.
 - 12) *Emil Cernea*, Legea țării (vechiul drept consuetudinar român), Universul Juridic, București, 2008. Autorul menționează printre altele că: Principiul separației puterilor a fost introdus și în Principatele române sub denumirea de **împărțirea puterii**. Dificultățile lingvistice față de termenii împrumutați din dreptul occidental, au determinat folosirea vechilor denumiri corespunzătoare din limba română, precum: puterea împlinitoare, puterea hotărâtoare și împlinitoare, puterea săvârșitoare, pentru puterea executivă; puterea dăătoare de pravilă, puterea legiuitoare, pentru puterea legislativă; puterea hotărâtoare, puterea socotitoare pentru puterea judecătorească. Cel care a folosit terminologia modernă definitivă a celor trei puteri a fost M. Kogălniceanu (p. 115-116).
 - 13) Journal Officiel de la République Française, din 3 Decembrie 1992, unde se arată că: Francois Mitterand – instituind Comitetul Consultativ pentru revizuirea Constituției, și-a motivat propunerile de revizuire prin aceea că Franța, sub Republica a IV-a (regim de adunare) a suferit grav datorită precarității guvernanților săi. Ca o reacție, a V-a Republică a multiplicat garanțiile capabile să asigure **autoritatea** și stabilitatea Executivului. Dar ea nu a reușit decât să reducă excesiv rolul Parlamentului. Reforma instituțiilor trebuie, deci, să corijeze acest mare dezechilibru între puteri. Pentru că, spunea F. Mitterand, „Conform angajamentelor pe care le-am luat în ultimul an, aceste propuneri au ca obiect să asigure un foarte bun **echilibru al puterilor**”. Propunerile avansate au privit: mandatul președintelui Republicii; referendumul; raporturile între parlament și guvern; sesizarea Consiliului Constituțional de către cetățeni; Consiliul Superior al Magistraturii; Înalta Curte; Consiliul Economic și Social; actualizarea instituțiilor.
 - 14) *Giorgio del Vecchio*, Lecțiuni de filosofie juridică, ed. a IV-a, Societatea Română de Filosofie, București, 1943, p. 91-93. „Propriu-zis nu este vorba de puteri diferite ci de organe diferite, care trebuie să fie separate după funcțiunile respective și chiar aceasta nu într-un mod absolut”... Principiul în mod impropriu numit al diviziunii puterilor conține însă în sine un adevăr, care, de altfel, nu este nou: Locke și chiar Aristotel l-au amintit.
 - 15) Legea nr. 92 din 4 august 1992 a prevăzut în art. 1 principiul separației puterilor.
 - 16) *Jean Jacques Rousseau*, Contractul social, Cartea Noastră, București (fără an), arată că suveranitatea este **inalienabilă și indivizibilă** (p. 21). „Dar oamenii noștri politici, neputând împărți suveranitatea în principiul ei, o împart în obiectul ei, o împart în forță și în voință, în putere legislativă și în putere executivă; în drepturi de impozite, de justiție și de război; în administrație interioară și în puterea de a trata cu străinul; uneori confundă toate aceste părți,

alteori le separă” (p. 27). „Ar trebui zei pentru a da legi oamenilor” (p. 42). „De altminteri, oricum ar fi, un popor este totdeauna stăpân să-și schimbe legile, chiar cele mai bune; căci, dacă-i place să-și facă rău lui însuși, cine are dreptul să-l împiedice de la aceasta?” (p. 58). „În toate vremurile au avut loc discuții nesfârșite asupra celei mai bune forme de guvernământ, fără a se ține seamă că fiecare din ele este cea mai bună în unele cazuri și cea mai rea în altele (p. 72)”. „Dacă ar exista un popor de zei, el s-ar guverna democratic, un guvernământ atât de desăvârșit nu se potrivește oamenilor” (p. 75).

- 17) Alexis (de)Tocqueville, Despre democrație în America, Humanitas, București, 1992, p. 228.
- 18) Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Elena Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, Interpretarea Constituției. Doctrină și practică, Lumina Lex, București, 2002.
- 19) Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, All Beck, București, 2004.
- 20) Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, C.H. Beck, București, 2008.
- 21) Emil Boc, Instituții politice și proceduri constituționale în România. Manual de bază, Accent, Cluj-Napoca, 2003, p. 46-65.
- 22) Ștefan Deaconu, Instituții politice, C.H. Beck, București, 2012, p. 13-28.

Capitolul II Partidele politice

Secțiunea I. Noțiunea de partid politic

În societatea modernă partidele politice s-au impus ca realități incontestabile. Procesul apariției lor trebuie privit în strânsă corelație cu apariția și dezvoltarea parlamentarismului, deci cu ideea de reprezentare în viața publică. În ansamblul instituțiilor unei societăți cele mai apropiate pot fi considerate statul și partidele politice care, desigur, nu trebuie confundate. „Statul exprimă colectivitatea în timp ce partidele politice exprimă ideologiile și interesele grupurilor sociale care coexistă în cadrul națiunii”. 29

Evoluția partidelor politice de la apariția lor și până în prezent poate fi considerată spectaculoasă. Având ca punct de plecare realitatea obiectivă ce constă în considerarea partidelor ca reprezentând grupuri, clase, ideologii, s-a ajuns, uneori, până la aprecierea că „partidele întruchipează statul” sau chiar națiunea. „La început simplă denumire a unei tendințe politice, vocabula partid politic exprimă repede o nouă realitate, un grup social foarte particular pe care dreptul constituțional îl ignoră dar care este mediatorul necesar între poporul elector și guvernantii aleși”.

Astăzi, mai mult ca oricând, partidele politice își merită caracterizările de «motor al vieții politice», «motiv al îmbătrânirii clasicei teorii a separației puterilor», «rău necesar» etc. Iar legislațiile contemporane care privesc structurile constituțional-politice merg cu reglementările privind partidele până la detalii. Astăzi partidele politice au pătruns în constituții. O constituție nouă ce se adoptă și care nu ar cuprinde reglementări privind partidele politice ar putea fi lesne pusă sub semnul întrebării.

§1. Partidele politice și libertatea de asociere

În explicarea partidelor politice se impune, mai întâi, clarificarea locului și rolului lor în cadrul asociațiilor. Firesc, în catalogul libertăților publice este prezentă **libertatea de asociere**. Dar asociații se pot înființa nu numai în exercițiul acestei libertăți. Putem constata cel puțin două mari categorii de asociații: a) cele create în baza dreptului de asociere, ca drept fundamental cetățenesc; b) cele create pe temeiuri contractuale (societăți, fundații, regii, asociații economice) sau în exercitarea libertății economice (art. 45 din Constituție) sau a libertății comerțului [art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție]. 30

Așa văzute lucrurile vom observa că partidele politice se încadrează în prima categorie de asociații, iar acest lucru nu este lipsit de semnificații juridice, lor aplicându-li-se prioritar regimul juridic constituțional. Cât privește încadrarea partidelor în cadrul asociațiilor ea rezultă evident din definițiile formulate.

31 Stabilirea conceptului de partid politic este necesară pentru explicarea, interpretarea și, desigur, aplicarea unor prevederi constituționale și legale. Constituția actuală a României utilizează noțiunile de **partide politice** în art. 8 alin. (2), art. 40 alin. (3), în art. 73 alin. (3) lit. b), în art. 146 lit. k); **partide** în art. 40 alin. (2), în art. 84 alin. (1), în art. 103 alin. (1); **sindicate** în art. 9, în art. 73 alin. (3) lit. p); **patronate** în art. 9, art. 40; **asociații profesionale** în art. 9; **alte forme de asociere** în art. 40 alin. (1); **organizații** în art. 40 alin. (2), art. 62 alin. (2); **asociații** în art. 40 alin. (4); **configurație politică** în art. 64 alin. (5). Asemenea noțiuni sunt întâlnite și în legi, iar legile electorale au resimțit nevoia de a arăta, uneori, că „**organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale** care participă la alegeri le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice”. Se pune întrebarea dacă aceste exprimări constituționale și legale privesc noțiuni diferite sau nu. Este în afara oricărei îndoieli că întreagă această terminologie exprimă categorii, tipuri de asociații.

Explicarea asemănarilor și, mai ales, identificarea trăsăturilor proprii partidelor politice implică stabilirea conceptului de partid politic, permițând, astfel, explicarea consecințelor teoretice și legislative.

§2. Partidele politice și alte forme de asociere

32 Conceptul de partid politic trebuie să permită o clară delimitare de alte grupări politice cunoscute în evoluția politică a statelor, toate denumite generic **partide**, precum: facțiuni (care au divizat republicile antice); cluburi (în care intrau deputații adunărilor revoluționare); clanuri (condotierii italieni); comitete (care pregăteau alegerile cenzitare în monarhiile constituționale); vastele organizații populare care cuprind opinia publică în democrațiile moderne. Deși toate aceste grupări și asociații aveau sau au ca scop cucerirea și exercițiul puterii politice, ele nu sunt unul și același lucru cu partidele politice, acestea din urmă existând de mai puțină vreme, de mai bine de un secol și jumătate. La jumătatea secolului XIX, nicio țară din lume (în afară de SUA) nu cunoștea partidele politice în sensul modern al cuvântului; existau cluburi populare, asociații de gânditori, grupuri parlamentare, „însă nu partide în adevăratul înțeles al cuvântului”.

Ce este, deci, partidul politic în raport cu aceste structuri socio-politice? Vom reține că, în stabilirea conceptului de partid politic, pot fi avute în vedere și originea partidelor, precum și deosebirile dintre partide, dar acestea explică

mai mult evoluția lor și corelațiile cu alte structuri decât conținutul noțiunii ca atare.

Stabilirea conceptului de partid politic permite corecta interpretare a prevederilor art. 8 din Constituție, în sensul căroră **partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor**. De altfel, așa cum se va vedea mai departe, constituțiile care reglementează partidele politice conțin și ele dispoziții similare.

Definirea științifică a partidului politic se impune în ideea explicării corecte a **raporturilor partide – parlamente** și, mai ales, a distincției ce trebuie făcută, aici, între **raporturile politice partid – aleși** (deputat, senator) și raporturile **juridice** dintre aceștia. Aceste distincții sunt deosebit de importante în sistemele constituționale care funcționează pe baza teoriei mandatului reprezentativ.

§3. Reguli juridice specifice partidelor politice

Examinând prevederile constituționale și legale, se poate lesne observa că 33 **numai partidele politice au anumite drepturi**. Astfel: **partidul politic** care are majoritatea absolută în Parlament sau, în lipsa acestei majorități, partidele politice reprezentate în Parlament sunt consultate de către Președintele României, atunci când acesta desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru [art. 103 alin. (1) din Constituție]; candidaturile pentru alegerile parlamentare se propun pe liste de candidați numai de partide și alte formațiuni politice; partidele politice pot face coaliții electorale; numai partidele și formațiunile politice desemnează reprezentanți în birourile electorale; numai partidele și formațiunile politice care participă la campania electorală pot primi, prin lege specială, o subvenție de la bugetul de stat (legislația electorală).

Totodată, Constituția stabilește numai pentru partidele politice **anumite 34 reguli**. Aceste reguli cuprind precizări ale scopului partidelor (art. 8) sau cauzele care pot duce la declararea lor ca neconstituționale [art. 40 alin. (2)]. Mai mult, Constituția stabilește că unele categorii de persoane nu se pot asocia în partide politice, și anume: judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici, stabilite prin lege organică. În șirul prevederilor constituționale și legale trebuie menționate cele care privesc înregistrarea partidelor politice, cele care condiționează crearea unui partid de un număr minim de membri, cele care nu admit alegerea în autoritățile reprezentative a persoanelor cărora le este interzisă asocierea în partidele politice [art. 37 alin. (1) din Constituție].

§4. Definiția partidului politic

35 Fără îndoială definirea partidului politic trebuie să înceapă cu menționarea faptului că este o **asociație**. Prin aceasta se exprimă atât modul de formare (prin exercitarea de către cetățeni a dreptului de asociere), cât și compoziția (este o grupare de cetățeni, un colectiv).

Partidele politice sunt rezultatul asocierii **libere** a cetățenilor. Ca orice **asociație** partidul politic este rezultatul exercitării de către cetățeni a dreptului de asociere, ca manifestare liberă a voinței lor de a se constitui într-un partid. Această trăsătură rezultă expres și din art. 40 alin. (1) din Constituție care stabilește că „Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere”.

Prin asociere cetățenii devin **membri** de partid. Va trebui să observăm că această calitate prezintă interes aparte pentru definirea partidului politic. Calitatea de membru de partid trebuie să fie deosebită de alte calități, precum cele de **aderenți** sau de **simpatizanți**.

Asocierea în partide politice este un **drept al cetățenilor**. În acest sens constituțiile se pronunță explicit. Astfel de prevederi identificăm în constituțiile României (art. 40), Germaniei (art. 9 și art. 21), Italiei (art. 18 și art. 49) etc. Fără a face din aceasta o regulă universală, vom observa că, față de scopul partidului politic (de a-și apropria puterea și a o exercita, de a guverna altfel spus), condiția esențială pentru a fi membru al unui partid politic este aceea ca membrul de partid să aibă cetățenia statului respectiv. Aceasta pentru că este îndeobște recunoscut și admis că participarea la guvernare este, prin excelență, rezervată numai cetățenilor statului, deoarece ei sunt legați de destinele acestuia.

36 Definirea partidului politic nu poate fi concepută fără nominalizarea **scopului** (scopurilor) acestuia. Este firesc să se explice (să se afirme) în ce scop cetățenii se asociază în partide. Iar, dacă trăsăturile pe care le-am examinat până aici permit încadrarea partidelor în categoria generală a **asociațiilor**, scopurile lor le identifică și le diferențiază în cadrul acestora. Sub acest aspect, selectarea unor idei din doctrina juridică și a unor prevederi constituționale prezintă incontestabil interes. Astfel, în doctrină scopurile partidelor sunt prezentate ca fiind: promovarea prin eforturile comune ale membrilor a **interesului național** pe baza unui oarecare principiu particular asupra căruia ei sunt de acord; să procure șefilor lor **puterea** în sânul unui grup și militanților activi **șanse** – ideale sau materiale – de a urmări scopuri obiective, de a obține avantaje personale sau de a le realiza pe amândouă; realizarea unui **program politic**; urmărirea realizării unei **filosofii** sau **ideologii**, cu finalitatea cuceririi și exercitării puterii; contribuția la **exprimarea sufragiului**, propunând programe și prezentând candidați în alegeri.

Constituțiile, reglementând scopurile partidelor politice, stabilesc că acestea sunt: contribuția, după metoda democratică, la determinarea **politicii**

naționale (Italia, art. 49); contribuția la formarea **voinței politice** a poporului (Germania, art. 21); contribuția la **exprimarea sufragiului** (Franța, art. 4); contribuția la formarea și la manifestarea **voinței populare**, fiind instrumentul fundamental al participării politice (Spania, art. 6); contribuția la definirea și la exprimarea **voinței politice** a cetățenilor (România, art. 8).

Ni se pare că cea mai cuprinzătoare caracterizare a scopurilor partidelor politice este **exprimarea voinței politice a cetățenilor**. Este în afara discuției că și alte expresii (dintre cele nominalizate, desigur) reușesc să definească scopurile, dar unele restrâng aceste scopuri (exemplu, exprimarea sufragiului), iar altele extind exagerat sfera acestora (de exemplu, exprimarea voinței populare, politica națională). Spunând că partidele contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, redăm sensurile și dimensiunile scopurilor și activității partidelor politice. Fundamentându-și scopurile pe o anumită ideologie, filozofie, bază teoretică, partidele încearcă să atragă cetățenii, să-i facă să recepteze fundamentele lor teoretice. Viața partidelor nu se reduce numai la sfera membrilor lor, ci tinde a cuprinde cât mai mulți cetățeni, care, receptând platformele și ideologiile, urmează să le sprijine în aplicarea acestor platforme, o aplicare eficientă, practică și care se poate înfăptui în măsura în care partidul este semnificativ în structurile de guvernare. Ca atare, partidele trebuie să-și asigure o **bază electorală solidă**, care să le permită propulsarea reprezentanților lor marcanți în sfera guvernării, mai ales în Parlament. Partidele care devin partide de guvernământ dispun de pârghiile eficiente (pârghiile puterii) prin care-și pot instituționaliza platformele lor, politica lor putând deveni politică de stat, voința lor putându-se impune ca voință obligatorie pentru societate. Această voință politică se va exprima juridic în legi.

Definirea partidului politic nu poate face abstracție de necesitatea existenței 37 unor **coordonate juridice** cât privește scopurile și activitatea. Aceste coordonate juridice sunt prevăzute în constituții și legi, în funcție de ele apreciindu-se **constituționalitatea partidului politic**. În ordinea constituțională a unui stat există valori politice, morale și juridice față de care niciun atentat nu este admis. Ca atare, partidul care, prin scopuri și activități, neagă valori sau își propune distrugerea lor este apreciat ca nelegal. Desigur, sunt și alte aspecte juridice care privesc sau sunt în legătură cu partidele politice, cum ar fi finanțarea lor, personalitatea lor juridică. Aceste aspecte țin mai mult de dimensiunile și de realizarea scopului, dar nu sunt definitorii pentru partidul politic.

38 Considerațiile expuse până aici sunt în măsură să contureze o definiție a partidului politic. Pentru aceasta însă este interesant să observăm și definițiile altor juriști, politologi sau sociologi care s-au aplecat cu precădere asupra partidelor politice. Este de notorietate că ideile lui **Maurice Duverger**, despre care am făcut frecvent mențiune până aici, se situează la nivelul științific cel mai înalt, iar cartea sa „Les partis politiques” (prima ediție 1951, reeditată de câteva ori) rămâne fundamentală și clasică.

R.G. Schwartzemberg consideră că un partid politic este o organizație durabilă, organizată la nivel național și local, urmărind să cucerească și să exercite puterea căutând, în acest scop, susținerea populară. Același autor analizează o definiție mai amplă formulată de către **Joseph la Palombara** și **Myran Weiner** și în care sunt surprinse următoarele patru trăsături: 1) o organizație durabilă, altfel spus o organizație a cărei speranță de viață politică să fie superioară celei a conducătorilor săi; 2) organizare locală bine stabilită și aparent durabilă, întreținând raporturi regulate și variate cu eșalonul național; 3) voința deliberată a conducătorilor naționali și locali ai organizației de a lua și exercita puterea singură sau împreună cu alții și nu numai de a influența puterea; 4) preocuparea de a căuta un sprijin popular în alegeri sau în altă împrejurare.

Aceste trăsături, explică R.G. Schwartzemberg, permit a distinge partidele de simplele clientele, facțiuni, clii sau camarile; le deosebesc de grupurile parlamentare; voința de a exercita puterea, trăsătura esențială, le diferențiază de grupurile de presiune; le deosebește de cluburi, care nu participă la alegeri și viața parlamentară, ci fac presiuni asupra partidelor, guvernului etc.

Astfel văzute lucrurile, **partidele politice pot fi definite drept asociații libere ale cetățenilor prin care se urmărește, pe baza unei platforme (program), definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, asociații care au, și-și afirmă clar și deschis, vocația și aptitudinea guvernării.**

Secțiunea a II-a. Scopul asocierii cetățenilor în partide politice. Funcțiile partidelor politice

39 Fără îndoială explicațiile din paragraful anterior au cuprins și multe date despre funcțiile partidelor. Nu se poate încerca o definire a partidului politic fără a avea în vedere motivația asocierii și rolul ce revine unei asemenea asociații. Anumite sublinieri se mai impun totuși.

P.P. Negulescu, arătând că asocierea în partide este un fenomen social, scria că înțelegem mai bine formarea partidelor dacă cercetăm „motivele care pot să determine hotărârea cetățenilor de a-și îndrepta activitatea politică pe un drum sau altul”. Aceste motive, spune autorul, sunt numeroase, dar ele pot fi reduse la două categorii: una de ordin logic, alta de ordin psihologic. Prima categorie privește valoarea generală a ideilor lor în jurul cărora se formează grupările politice, iar a doua folosul personal pe care membrii lor pot să-l tragă, direct sau indirect, individual sau ca unități ale unei categorii sociale.

Printre **motivele și scopurile** ce se menționează în general ar fi și următoarele: asigurarea binelui general; asigurarea fericirii tuturor; contribuția la dezvoltarea corpului social, ușurându-i și grăbindu-i progresul; datorită de a conserva existența politică a poporului; medierea între poporul suveran, altfel

spus corpul electoral și poporul guvernant, altfel spus Parlamentul; voința de a exercita puterea etc.

Rezultă din cele expuse mai înainte că scopurile partidelor sunt eminamente politice, iar evidența caracterului acestor scopuri face ca astăzi să se vorbească tot mai insistent de **statul partidelor**. Desigur, aceste scopuri exprimă ideologii, filosofii, interese, dar toate în încercarea de a fi realizate prin cucerirea și exercițiul puterii. De aceea orice partid are și trebuie să aibă **vocația și aptitudinea guvernării**. Pentru aceasta, se afirmă în doctrină, partidele servesc de intermediari între popor și putere, și își asumă, atunci când reușesc să cucerească puterea, conducerea politicii naționale. Partidele politice nu sunt însă doar simple mecanisme electorale, instrumente prin care se captează și se controlează energia populară, ele pot fi, de asemenea, și revelatori și/sau acceleratori ai fenomenelor socio-politice sau frâne în calea proceselor de schimbare (François Borella). De aceea, partidele politice trebuie analizate nu doar din perspectiva rolului lor electoral, parlamentar sau guvernamental, ci și ca forțe sociale, capabile să pună în mișcare masele populare. Ele nu sunt singurii actori ai vieții sociale colective dintr-un stat, dar sunt cei care joacă un important rol politic tradus în termenii jocului puterii. Rezultă, deci, că, cel mai adesea, **scopurile partidelor sunt de a exprima, defini, determina: sufragiul; politica națională; voința politică a cetățenilor; voința populară.**

Funcțiile partidelor politice sunt tot mai des înscrise chiar în constituții. 40 Sub acest aspect este interesant de subliniat că ar fi o interpretare restrictivă a constituției dacă am considera că partidele au numai acele funcții prevăzute expres în textul constituțional. Este în spiritul unei interpretări corecte a constituției ideea potrivit căreia într-o constituție se consacră numai ceea ce este esențial pentru partidele politice. Nu înseamnă că partidele politice nu au și alte funcții care însă sunt dominate, dacă putem spune astfel, de niște scopuri constituționale. Așa văzute lucrurile, interpretarea dată de către **R.G. Schwartzemberg** art. 4 din Constituția franceză în sensul că este foarte restrictiv, deoarece a defini partidele ca având rolul de a concura la exprimarea sufragiului înseamnă a limita rolul lor la cristalizarea voinței populare la singurul moment al alegerilor, trebuie totuși amendată. Exigențele reglementărilor constituționale lasă, deci, mari zone reglementărilor legale. În legătură cu funcțiile propriu-zise Schwartzemberg consideră că acestea ar fi următoarele: formarea opiniilor; selectarea candidaților; coordonarea aleșilor. Desigur aceasta pune accentul pe aspectul electoral și parlamentar. Același autor consideră mai «avantajoasă» teoria potrivit căreia un partid îndeplinește trei funcții principale: funcția electorală; funcția de control și de orientare a organelor politice; funcția de definire și exprimare a pozițiilor politice.

În ce-l privește pe **Pierre Pactet**, acesta consideră că două ar fi funcțiile partidelor politice, și anume de a fi intermediari între popor și putere și de a-și asuma, atunci când sunt la putere, direcționarea politicii naționale.

De altfel, se pare că un partid politic actual este și trebuie să fie multifuncțional.

Așa cum am arătat deja, în România art. 8 din Constituție stabilește că partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Această funcție esențială se dimensionează în raport de valorile democrației constituționale, astfel cum sunt ele definite, îndeosebi prin art. 1 și art. 8, precum și prin întreg titlul II al Constituției.

Secțiunea a III-a. Categorii și variante de partide politice

41 Orice încercare de a clasifica partidele politice și, mai ales, de a încadra un caz concret într-o categorie sau alta implică un mare risc teoretic și rămâne permanent discutabilă. Aceasta pentru cel puțin două motive. Primul este rezultatul diversității fenomenului. Al doilea motiv rezultă din evoluția partidelor politice, atât în general, cât și în concret. În această evoluție nuanțele politice și denumirile acestora au cunoscut și cunosc o firească schimbare pentru că lupta pentru putere, ea însăși, are specificul ei în fiecare etapă și în fiecare țară. De aceea transformări, chiar spectaculoase, produse în viața unor partide politice fac dificilă încadrarea lor într-o anumită categorie și impun celui ce o face o anumită prudență. Ca atare prezentarea categoriilor și variantelor de partide politice trebuie privită și reținută cu o anumită doză de relativitate.

42 Printre curiozitățile privind denumirile partidelor politice interesante sunt cele referitoare la partidele engleze. Astfel gruparea Tory, care a fost învinsă în 1688 își trage numele de la o injurie de origine irlandeză. Un tory este un hoț de drumul mare, un fel de gangster. Grupul Whig, care a triumfat în 1688, este, de asemenea, un cuvânt derivat din scoțiană și care semnifică conducător de cai sau de vite. Tot în legătură cu denumirile trebuie reținut că nu întotdeauna reușesc să evoce specificul platformei politice a partidului și că, nu rareori, realizarea de unificări sau retușarea platformelor duc la denumiri care îngreunează evident orice clasificare.

§1. Partide confesionale, partide regionale, partide naționale, partide de clasă, partide etnice

43 Asemenea diferențiere se poate face pe criteriul apartenenței și orientării membrilor ce le compun și platformelor lor. În mare măsură această clasificare este specifică perioadei apariției partidelor, fiind corelată cu marile probleme ale fiecărei țări. Nu pot fi departajate aceste partide de formarea națiunilor și a statului modern.

a) **Partidele confesionale** au drept criteriu de constituire credințele religioase. În mod deosebit sunt nominalizate în această categorie partidele formate de protestanți și catolici în a doua jumătate a secolului al XVI-lea, Partidul Catolic din Belgia (1830), Partidul Popular Italian (constituit după primul război mondial). În concepția lui P.P. Negulescu, partidele confesionale nu întrunesc condițiile esențiale pe care trebuie să le îndeplinească neapărat partidele politice.

b) **Partidele regionale/locale** sunt expresia unui „egoism local rău înțeles” (P.P. Negulescu), reprezentând interesele locale ale diferitelor regiuni ale unui stat unitar sau ale diferitelor părți ale unui teritoriu național neajuns încă la unificare.

În această categorie sunt nominalizate partidele din S.U.A. de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, grupul parlamentar islandez din Marea Britanie pe programul căruia s-a constituit Partidul Islandez (1879), fracțiunea liberă și independentă de la Iași, după unirea Principatelor Române.

c) **Partidele naționale** au apărut în secolul al XIX-lea odată cu confirmarea principiului naționalităților. În această categorie sunt nominalizate partidele din imperiul austro-ungar, Partidul Național-Liberal din Prusia (1866-1870), Partidul „Popular” Slovac al lui Andrej Hlinka. P.P. Negulescu sublinia că partidele naționale nu sunt partide politice propriu-zise, ci organele de protestare în contra structurii statelor în care iau naștere, cu tendința manifestată de a ajunge prin luptă la independența națiunilor pe care le reprezintă.

d) **Partidele de clasă**, o spune chiar denumirea, exprimă interesele unei clase sociale. Au apărut în secolul al XIX-lea, iar în această categorie sunt nominalizate partidele socialiste, partidele agrariene, partidele țărănești. Aici se include și clasificarea ce a dominat de aproape un secol în partide burgheze și partide muncitorești.

e) **Partidele etnice** sunt specifice continentului african, având în vedere că, aici, formarea națiunilor nu a precedat formarea statelor independente, ci formarea statelor a fost considerată de către conducătorii africani ca fiind cel mai bun mijloc pentru crearea națiunilor. Cele mai multe partide politice congoleze au avut o bază etnică, printre acestea fiind nominalizate: Alianța Bakongo (Abako), Confederația Asociațiilor din Katanga (1958), Mișcarea Națională Congoleză (1958).

§2. Partide democratice, partide liberale, partide conservatoare, partide social-democratice, partide de stânga, partide de centru, partide de dreapta

Enumerarea este evident exemplificativă și incompletă. Integrarea într-o categorie sau alta este dificilă, dar criteriul unei asemenea clasificări poate fi cel al căilor folosite pentru rezolvarea marilor probleme, precum: raporturile

dintre individ și societate; raporturile dintre stat și compartimentele sale; raporturile dintre stat și biserică. Potrivit lui François Borella distincția politică între dreapta și stânga s-a născut în Franța în 1789 în legătură cu discuția privind puterea politică a regelui în viitoarea constituție. „Bineînțeles, este vorba de o structură, altfel spus de un sistem de relații. Dreapta și stânga nu au sens și existență decât în relația de la una la alta și reciproc. Nu valori veșnice, nu esență imuabilă, ci dualismul inevitabil al ideilor, comportamentelor, intereselor, în fața problemelor pe care le pune viața în societate”.

§3. Partide de cadre și partide de mase

45 Este o clasificare des evocată. Criteriul este al compoziției partidelor.

a) **Partidele de cadre** unesc notabilitățile, reprezentanții elitelor sociale. Stau la originea democrației în epoca votului restrâns. Universul lor politic este centrul (radicalii) și mai ales dreapta. Sunt descentralizate și slab organizate. Mai sunt denumite și **partidele patronilor**.

Sunt nominalizate aici Partidul Radical Francez (1901), partidele conservatoare.

b) **Partidele de mase** sunt efectul introducerii votului universal și cuprind un mare număr de membri. De aceea au o organizare internă mai rigidă decât a partidelor de cadre, sunt centralizate și puternic articulate. În această categorie sunt nominalizate partidele socialiste, partidele comuniste, majoritatea partidelor africane și anumite partide democrat-creștine. Potrivit lui R.G. Schwartzberg, cu excepția partidelor fasciste, noțiunea de partid de masă este străină dreptei.

§4. Partide suple și partide rigide

46 Este o clasificare explicată de Schwartzberg, realizată pe criteriul disciplinei votului. Partidul este suplu dacă permite parlamentarilor săi să voteze cum vor și este rigid dacă impune acestora să voteze numai într-un anumit sens.

§5. Partide unice, partide unificate, partide dominante

47 Distincția se face, mai ales, de către cei care au examinat partidele politice (Lavroff, de exemplu). Continentul african a crezut că a găsit propria sa cale cu partidul unic sau unificat. Din anul 1962 s-a manifestat tendința de unificare a partidelor. Africanii au prezentat partidul unic drept consecința problemelor lor particulare, susținând că este vorba de ceva original. Lavroff distinge între partidul unic și partidul unificat. Partidul unificat este o uniune de partide

politice care, regrupate într-un cadru nou, acceptă un program comun, adesea puțin elaborat. Este o soluție ce se situează între uniunea națională și partidul unic care constituie un ansamblu omogen supus unei direcții unice.

Partidul dominant poate exista acolo unde unui partid i se recunoaște (sau i se stabilește) poziția dominantă. Desigur ies din discuție sistemele cu partide unice și rămân numai sistemele pluraliste cu limitările inerente, datorate unei dominări politice.

Un interes teoretic aparte poate prezenta sistemul politic chinez unde, în afara Partidului Comunist Chinez, există încă opt partide democratice, și anume: Comitetul revoluționar al Guomindangului din China (creat în ianuarie 1948); Liga democratică a Chinei (creată în octombrie 1941); Asociația pentru construcția democratică a Chinei (creată în decembrie 1945); Asociația chineză pentru democrație (creată în decembrie 1945); Partidul democratic țărănesc și muncitoresc (creat în 1930); Zhi Gong Dang chinez (creat în 1925 de chinezii rezidenți în America și membri ai societății Hong Men Zhi Gong Dang, fiind format, îndeosebi, din chinezii din străinătate reîntorși în țară); Societatea Jiu Son En 1944 (creată în septembrie 1945, de către intelectuali pentru a aniversa victoria asupra fascismului); Liga pentru autonomia democratică a Taiwanului (fondată în noiembrie 1947).

§6. Sisteme de partide politice

Prin aceasta urmează a se explica ansamblul de raporturi ce există în fiecare sistem constituțional. Cea mai răspândită clasificare a sistemelor de partide distinge: partidul unic, bipartidismul (dualismul) și multipartidismul. O altă clasificare, de asemenea interesantă, este cea care cuprinde partidele pragmatic-pluraliste și cele revoluționare-centralizatoare.

Bipartidismul se înscrie în cadrul democrației pluraliste și liberale. El oferă cetățenilor o alegere clară și suficientă, iar la nivelul puterii o majoritate netă. Bipartidismul presupune acordul celor două partide asupra problemelor fundamentale ale societății. El poate funcționa normal numai dacă este sigur că un partid nu va profita de perioada cât guvernează pentru a schimba regimul politic. Se practică cu succes în Marea Britanie și S.U.A.

Multipartidismul este forma frecvent folosită în democrațiile pluraliste și liberale. La nivelul alegătorilor oferă fiecăruia o alegere mai largă și mai bine adaptată la gama opiniilor ce pot exista într-o societate. La nivelul puterii are efecte diferite în funcție de modalitățile de practicare. Pentru constituirea echipei guvernamentale, de regulă, sunt necesare coalițiile de partide. Deseori însă multipartidismul antrenează instabilitate guvernamentală.

Secțiunea a IV-a. Partidele politice în România

§1. Scurt istoric al evoluției partidelor politice în România

49 România se caracterizează, astăzi, prin existența unui număr relativ mare de partide politice, inegal active. O analiză detaliată a acestui fenomen excede preocupărilor noastre.

În esență, istoria partidelor politice din România a început înaintea primului război mondial și a continuat între cele două războaie mondiale până când, prin Decretul-lege pentru dizolvarea tuturor asociațiilor, grupărilor sau partidelor politice (1938), s-a stabilit că: „toate asociațiunile, grupările sau partidele actualmente în ființă și care s-au constituit în vederea propagării ideilor politice sau a realizării lor, sunt și rămân dizolvate; nicio nouă organizațiune politică nu va putea activa decât în condițiunile și cu formele prevăzute printr-o lege specială, ce se va întocmi în acest scop”. În motivarea acestui act se arăta, printre altele, că „Este nevoie așadar de o perioadă de liniște, de pacificarea spiritelor. Este nevoie de o epocă de revizuire a conștiințelor și de adaptare la noua stare de lucruri”.

50 Au urmat apoi suspendarea Constituției, războiul, armistițiul cu Națiunile Unite. Decretul nr. 1626/1944 a repus în vigoare Constituția din 1923, dar rezerva privind puterea legiuitoare (care s-a organizat abia în 1946) a lipsit partidele politice de scopul lor esențial, participarea la competiția electorală. Încercările de reconsiderare și refacere a partidelor politice au fost înfrânte brutal, iar sfârșitul anului 1947 anunța desființarea pluralismului și perspectiva partidului unic. Iar partidul politic unic, întâi muncitoresc, iar apoi comunist, a dominat în timp nu numai viața politică, ci și statul și întreaga societate. Revoluția din Decembrie 1989 a descătușat viața politică, iar legile adoptate au reafirmat pluralismul politic.

51 În baza Decretului-lege nr. 8/1989 s-a organizat un număr foarte mare de partide politice, din care, ulterior, în timp, puține au mai rezistat pe scena politică. Prin Legea partidelor politice nr. 27/1996 s-au stabilit condiții juridice mai riguroase, între altele, și cu privire la înființarea partidelor politice, fapt ce a condus la o sensibilă diminuare a numărului acestora. În prezent partidele politice sunt reglementate prin Legea nr. 14/2003, lege care a abrogat Legea nr. 27/1996. O consistentă modificare adusă Legii partidelor politice prin Legea nr. 114/2015 a făcut posibilă apariția partidelor locale alături de cele naționale și a favorizat creșterea numărului acestora prin relaxarea condițiilor referitoare la înființare, anume reducerea la doar 3 a numărului minim de membri fondatori de la 10.000.

52 Aspectele referitoare la finanțarea activităților desfășurate de partidele politice, precum și a campaniilor electorale fac obiectul unui act normativ

distinct, Legea nr. 334/2006, republicată, în urma modificărilor aduse prin Legea nr. 183/2016.

Pluralismul politic, exprimat în special prin existența a numeroase partide 53 și formațiuni politice asimilate acestora, continuă să fie trăsătura caracteristică a vieții politice românești, în pofida recentelor încercări de polarizare a scenei politice.

§2. Pluripartidismul în România după Revoluția din Decembrie 1989

În linii generale, viața partidelor politice existente la noi este explicabilă, dar 54 nu și lăudabilă. Multe partide au programe și platforme politice asemănătoare, multe se declară social-democrate sau de sorginte liberală. Aceste platforme și programe par însă neputincioase în oferirea de soluții eficiente și viabile pentru gravele probleme economice și sociale cu care se confruntă țara.

Pentru găsirea de soluții ni se pare interesantă o constatare a lui Pierre 55 Pactet. Discutând ideologia partidelor, autorul consideră că acestea trebuie să dea expresie unei concepții despre om și societate și să lupte pentru cucerirea puterii cu sprijinul electoratului. Pentru aceasta, Pierre Pactet face trei observații: 1) în aceeași țară pot coexista mai multe partide, dintre care unele sunt în dezacord cu altele nu numai asupra exercitării guvernării, ci și asupra formei regimului, ceea ce pune probleme diferite; 2) toate partidele pot fi de acord asupra datelor fundamentale ale regimului, însă în dezacord asupra exercițiului guvernării (exemplu partidul conservator și partidul laburist în Marea Britanie); lucrurile sunt atunci mai simple și viața politică mai pașnică; 3) se poate ajunge ca partidele, nu numai să fie de acord asupra regimului, dar și asupra exercițiului puterii, cu câteva mici diferențieri; caz în care programele lor nu prezintă nicio deosebire ideologică sensibilă, fiind vorba nu de partide de opinie, ci de partide de gestiune (partidele democrat și republican în Statele Unite).

În România sunt înregistrate și funcționează legal un număr mare de partide 56 politice. Desigur, din 1990 până în prezent s-au realizat și multe unificări de partide, schimbări de denumiri etc. Fără a intra în detalii, câteva aspecte cu caracter general, pot fi subliniate. Dacă majoritatea se numesc **partide**, unele au avut sau au și alte denumiri precum: uniuni, fronturi, ligi, forumuri, mișcări, alianțe etc. Majoritatea denumirilor includ și cuvântul «democrat». Foarte multe se declară de orientare social-democrată sau liberală.

Chiar dacă majoritatea parlamentară este formată din anumite partide, este 57 riscant să se afirme cu certitudine că unul sau altul dintre partide este cel mai puternic și poate influența decisiv viața politică. Marile dificultăți economice și sociale, lipsa de experiență politică dau competiției politice accente lipsite

de *fair-play*, chiar cu nuanțe de violență și primitivism. De aceea ni se par încă aplicabile cuvintele lui P.P. Negulescu în sensul căroră „Dar mai presus de toate am dat străinătății o impresie penibilă de nesiguranță, de instabilitate, de nepricepere a gravității situațiilor, dacă nu chiar de lipsă de patriotism, prin violența luptelor noastre politice și, mai ales, prin extraordinara lipsă de bună-credință cu care aceste lupte au fost duse de unii din protagoniștii lor”.

În atare condiții, este dificil de apreciat dacă platforma și mai ales acțiunea practică a unui partid reprezintă soluția, măcar rezonabilă, dacă nu perfectă, de realizare a pasului hotărâtor spre statul social, democratic și de drept.

Secțiunea a V-a. Câteva exigențe juridice privind partidele politice

58 Față de rolul partidelor politice în mod firesc se impun anumite **exigențe constituționale și legale** în materie. Cel puțin două asemenea exigențe trebuie precizate:

1. Sporirea rolului partidelor politice, marea lor forță de influențare a electoratului și, de aici, (sau pe această cale) determinarea conținutului și trăsăturilor guvernării, nu pot rămâne fără importante semnificații de ordin juridic și statal. De aceea, într-un stat de drept și democratic **consacrarea prin constituție** a unor reguli privind partidele politice devine obligatorie. Este o exigență a timpurilor noastre, știut fiind că, în concepția clasică, partidele reprezentau un fenomen exterior constituției. Astăzi însă, recunoașterea lor **constituțională** devine o regulă de bază. Constituția trebuie să exprime juridic scopurile partidelor politice și coordonatele în care se pot organiza și funcționa.

2. Aceste dispoziții constituționale trebuie să fie detaliate printr-o lege a partidelor politice, care trebuie să conțină, între altele, și obligația stabilită pentru orice partid ca, prin statutul pe care îl prezintă cu prilejul înregistrării, să se specifice explicit **calitatea sa de partid politic**. Altfel spus să existe obligația legală, ca la înregistrare **asociațiile sau organizațiile** ce vor să se organizeze ca partide politice să declare **oficial și expres** acest lucru. Este cunoscut că, nu rareori, unele partide nu au în denumirea lor termenul «partid». De aceea o dispoziție legală în sensul celei propuse ar sprijini stabilirea fără echivoc a naturii unor asociații, organizații, formațiuni, ligi sau uniuni.

59 **Reglementarea constituțională a partidelor politice în România.** Constituția României, intrată în vigoare în anul 1991, reglementează partidele politice, așa cum am menționat deja, în mai multe articole. Textele de bază rămân cele din art. 8 potrivit căruia: „1) Pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale. 2) Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii.

Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației”, precum și din art. 40 potrivit căruia: „1) Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere. 2) Partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept, a suveranității, a independenței României sunt neconstituționale. 3) Nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabiliți prin lege organică. 4) Asociațiile cu caracter secret sunt interzise”. Sintetizând, putem spune că, prin Constituție, s-a consacrat principiul liberei creări și activități a partidelor, într-un sistem pluralist.

Legea română a partidelor politice. Legea partidelor politice nr. 14/2003 60 dă o reglementare până la detalii aspectelor privind asocierea în partide, funcțiile și organizarea acestora. Cât privește aspectele de ordin financiar, acestea își găsesc reglementarea în Legea nr. 334/2006, republicată, cu modificările substanțiale aduse prin Legea nr. 183/2016. Explicarea principalelor reguli se impune, desigur, pentru a cunoaște realitatea legislativă din țara noastră și pentru a putea face eventuale comparații.

Legea definește **partidele ca asociații cu caracter politic ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție, asociații ce sunt persoane de drept public**. Stabilind funcțiile partidelor, legea arată că acestea promovează valorile și interesele naționale, pluralismul politic, contribuind la formarea opiniei publice și încurajând participarea acestora la scrutine. De asemenea, participă cu candidați la alegeri și la constituirea autorităților publice.

Sunt stabilite coordonatele juridice privind partidele. Aceste coordonate se referă la activitatea partidelor, la membrii acestora, la structurile partidelor. 61

În legătură cu **activitatea** sunt admise numai acele partide care acționează în respectul suveranității, independenței și unității statului, a integrității teritoriale, a ordinii de drept și a principiilor democrației constituționale.

Sunt interzise partidele politice care: prin statutul, programele, propaganda de idei, ori prin alte activități pe care le organizează încalcă prevederile art. 30 alin. (7), art. 40 alin. (2) sau alin. (4) din Constituție; sunt afiliate unor organizații din străinătate, iar această afiliere încalcă valorile sus-menționate. Desigur, partidele nu pot organiza activități militare sau paramilitare.

Cât privește **membrii de partid**, reținem următoarele reguli principale: pot fi membri numai cetățenii români cu drept de vot; anumite categorii de persoane nu pot face parte din partide politice (ex. judecătorii, procurorii, polițiștii); un cetățean român nu poate face parte, în același timp, din două sau mai multe partide; nu există niciun privilegiu sau îngrădiri legate de calitatea

de membru de partid; nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă sau să nu facă parte dintr-un partid politic.

Iar în ceea ce privește **structurile de partid**, legea stabilește că acestea sunt organizate și funcționează numai pe criteriul administrativ-teritorial, totuși, începând cu anul 2015 fiind posibilă existența atât a unor partide naționale cât și a celor locale. Fiecare partid trebuie să aibă denumire integrală, denumire prescurtată, semn permanent, iar acestea nu pot reproduce sau combina simbolurile naționale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaționale, ori ale cultelor religioase (partide membre ale unor organizații politice internaționale pot utiliza însemnul organizației respective ca atare sau într-o combinație specifică).

62 Organizarea partidelor politice este condiționată de existența unui statut și a unui program politic proprii. Legea stabilește principalele reguli obligatorii pentru statutul oricărui partid politic: denumire (integrală și prescurtată), însemn specific, sediu, urmărirea de obiective exclusiv politice, drepturile și îndatoririle membrilor, precum și sancțiunile ce le pot fi aplicate și procedurile prin care se poate face acest lucru, procedura de alegere a organelor de conducere și competența acestora, sursele de finanțare și modul de administrare a resurselor financiare. În structura organizatorică a unui partid legea prevede: adunarea generală, organul executiv, organe de arbitraj. Sunt, desigur, stabilite reguli privind toate aceste organisme.

63 Înregistrarea partidelor politice se face la Tribunalul București pe baza următoarelor acte: cerere de înregistrare, statutul și programul partidului; actul de constituire împreună cu lista semnăturilor de susținere a cel puțin 3 membrii fondatori, însoțit de o declarație autenticată a conducătorilor organului executiv al partidului privind autenticitatea semnăturilor; listele membrilor partidului din organizațiile județene sau al Municipiului București, necesare înregistrării partidelor, care vor cuprinde: numele, inițiala tatălui, prenumele, anul nașterii, domiciliul, actul de identitate, semnătura; o declarație privitoare la sediul și la patrimoniul partidului; dovada deschiderii contului bancar. Dacă varianta inițială a legii partidelor politice impunea minim 10.000 de membrii fondatori, exigența a fost ulterior sporită la 25.000 de membrii fondatori domiciliați în cel puțin 18 din județele țării, dar nu mai puțin de 700 în fiecare județ. Prin Decizia nr. 75/2015, Curtea Constituțională a constatat că numărul mare de membri fondatori și necesara lor dispersie teritorială constituie condiții excesive și disproporționate față de scopul legitim al legii – asigurarea reprezentativității partidului politic în masa electorală și responsabilizarea membrilor – pentru momentul adoptării respectivei decizii raportat la momentul la care a fost adoptată Decizia nr. 75/2015. Ca urmare a acestei decizii, numărul minim de membri fondatori a fost redus la 3.

Cererea de înregistrare se semnează de către conducătorul organului executiv al partidului politic și de cel puțin trei membri fondatori, care vor fi citați în instanță. Ea se afișează la sediul Tribunalului timp de 15 zile și se face

publică într-un ziar central de mare tiraj. Examinarea cererii se face în ședință publică cu participarea procurorului. Pronunțarea trebuie să se facă în cel mult 15 zile de la expirarea termenului de afișare. Împotriva deciziei Tribunalului se poate face contestație la Curtea de Apel București, în termen de 5 zile de la comunicare, iar aceasta are obligația de a examina în termen de cel mult 15 zile de la înregistrarea acesteia. Decizia Curții de Apel este definitivă și irevocabilă. Partidul politic se înscrie în Registrul partidelor politice la Tribunalul București, iar decizia de admitere se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a IV-a.

Legea cuprinde reguli privind modificarea statutului sau al programului partidului, precum și obligația actualizării listelor de membri în fiecare an preelectoral.

Viața politică impune realizarea de coaliții sau asociații, de cele mai multe ori legate de alegerile de reprezentanți (deputați, senatori, șefi de stat etc.). Legea răspunde acestor realități reglementând formele de asociere, și anume: **alianțe politice și alte forme de asociere.**

Alianțele politice se pot realiza numai între partide politice, pe baza unui protocol, ce se depune la Tribunalul București, solicitându-se înscrierea în Registrul de evidență a alianțelor politice.

Potrivit art. 29 din lege, protocolul de constituire trebuie să menționeze: denumirea, însemnul, partidele politice aliate, obiectivele alianței, modul de organizare, factorii de decizie.

În fine legea prevede că, în cazul în care alianța politică se va prezenta în alegeri cu liste comune, candidații trebuie să facă parte dintr-un partid politic legal constituit, membru al alianței.

Alte forme de asociere pot fi formate din partide, alianțe și formațiuni nepolitice, legal constituite, cu scopul promovării unor obiective comune. Se realizează tot printr-un **protocol** care trebuie să cuprindă, în principiu, aceleași elemente ca și la alianțe, protocol ce trebuie depus la Tribunalul București pentru a fi înscris în registrul altor forme de asociere.

Încetarea activității partidelor politice poate fi voluntară (reorganizare) prin autodizolvare sau ordonată în cazul: dizolvării decise pe cale judecătorească sau de către Curtea Constituțională; inactivității. Încetarea în temeiul inactivității intervine în situația în care un partid politic nu desemnează candidați, singur sau în alianță, în două campanii electorale legislative succesive, în cel puțin 18 circumscriptii, sau nu a ținut nicio adunare generală timp de 5 ani. În toate cazurile încetarea activității unui partid politic este constatată de Tribunalul București.

Resursele financiare ale partidelor politice sunt detaliat reglementate prin legea privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale și ele provin din: cotizații, donații și legate, activități proprii, subvenții de la bugetul de stat. Este bine să menționăm că legea interzice primirea de

donatii de la alte state ori organizații din străinătate, că interzice desfășurarea de activități specifice societăților comerciale (cu unele excepții), că prevede obligația autorităților locale de a asigura cu prioritate spații pentru sediile partidelor politice.

Bibliografie la Capitolul II

- 1) *Pierre Avril*, Essai sur les partis, L.G.D.J., Paris, 1986, p. 10 unde îl citează pe E. Burke și p. 11 unde îl citează pe M. Weber. A se vedea și p. 104.
- 2) *Pierre Avril și Jean Giquel*, Droit constitutionnel, Lexique, P.U.F., Paris, 1986, p. 94.
- 3) *François Borella*, Les partis politiques dans l'Europe des Neuf, Editions du Seuil, Paris, 1979, p. 9, 32-33, 105-106.
- 4) *Marcel Prelot și Jean Boulois*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1990, p. 80, care afirmă că activitatea partidelor se exercită în cadrul libertăților individuale.
- 5) *Neagu Djuvara*, O scurtă istorie a Românilor, Humanitas, București, 1999. Interesează mai ales p. 192-193, unde se explică viața politică în perioada interbelică și p. 194-197 unde se explică ascensiunea partidelor de extremă dreaptă.
- 6) A se vedea *Maurice Duverger*, Les partis politiques, Librairie Armand Colin, Paris, 1967, p. 1-16. Maurice Duverger distinge originea electorală și parlamentară a partidelor de originea lor exterioară în care nominalizează ca având un rol: ziarele, sindicatele, grupările intelectuale, asociațiile și grupările studențești (sec. XIX), francmasoneria (partidul radical în Franța, diferite partide liberale în Europa) cenaclurile literare, bisericile și sectele religioase, asociațiile foștilor combatanți (după 1914), în op. cit., p. 10. Pentru deosebiri între partide, a se vedea p. 19.
Dacă în limbajul curent termenii «membri» și «aderenți» coincid, cât privește «simpatizanții» ei sunt acei cetățeni care se declară favorabili unui partid și-i aduc sprijinul, rămânând însă în afara organizării sale. Ei nu sunt membri de partid în adevăratul înțeles al cuvântului. Termenii își au explicațiile lor aparte pentru partidele care nu cunosc adeziunea formală (op. cit., p. 82 și urm.).
Constituția Franței, prin art. 4, stabilește că partidele trebuie „să respecte principiile suveranității naționale și democrației”. Democrația, afirmă **Maurice Duverger**, nu este amenințată prin regimul partidelor ci prin orientarea structurilor lor interioare; pericolul nu este în existența partidelor ci în natura militară, religioasă și totalitară pe care o au uneori, în op. cit., p. 467.
A se vedea pentru aprecierea lucrării lui *Maurice Duverger* și *D.G. Lavroff*, op. cit., p. 7; *Roger-Gérard Schwartzemberg*, Sociologie politique, Editions Montchrestien, Paris, 1971, p. 405, care arată că această carte, ed. 1969, rămâne, de departe, cea mai bună în domeniu.
- 7) *André Hauriou, Jean Giquel*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Editions Montchrestien, Paris, 1980, p. 276.
- 8) *Samuel P. Huntington*, Viața politică americană, Humanitas, București, 1994.

- 9) *Dimitri Georges Lavroff*, Les partis politiques en Afrique Noire, Presses Universitaires de France, Paris, 1970, p. 36, 62-63, 74-75, 79, 90, 101. A se vedea și schema de la p. 30.
- 10) *Marin Nedelea*, Prim-miniștrii României Mari, Casa de editură și presă „Viața Românească”, București, 1991, mai ales p. 21-22 unde sunt sintetizate ideile lui I.I. Brătianu despre partid și rosturile lui.
- 11) *P.P. Negulescu*, Partidele Politice, Garamond (reeditare nedată), p. 36-37, 55-56, 99, 134, 353. „Prin facțiuni se înțelege de obicei grupările de cetățeni care nu-și recunosc reciproc legitimitatea și prin urmare își tăgăduiesc, mai mult sau mai puțin absolut dreptul la existență, din punct de vedere politic. Grupările de acest fel tind să dobândească sau să păstreze puterea prin oprimarea sau suprimarea adversarilor. Acești adversari sunt considerați, de regulă, nu ca fiind concetățeni, care urmăresc în fond același scop – întărirea și dezvoltarea patriei comune – și sunt numai de altă părere cu privire la mijloacele de utilizat, ci ca dușmani care trebuie nimiciți sau cel puțin readuși la neputință”. Partidele politice au devenit structurile indispensabile ale democrației constituționale. De altfel, P.P. Negulescu le caracterizează ca „organele de căpetenie ale vieții constituționale” (op. cit., p. 77), iar Tribunalul constituțional de la Karlsruhe, într-o decizie din 20 iulie 1954 a stabilit că „partidele sunt elemente necesare ale construcției constituționale (...) și îndeplinesc funcțiile unui organ constituțional (cit. de F. Borella, op. cit., p. 76)
- 12) *Paul Negulescu, George Alexianu*, Tratat de drept public, vol. II, Casa Școalelor, București, 1942, p. 369.
- 13) *Pierre Pactet*, Institutions politiques, Droit constitutionnel, Masson, Paris, 1992, p. 130-131. Compoziția partidelor, afirmă Pierre Pactet, determină în mare măsură modalitățile acțiunii lor, precum și climatul vieții politice. Mai mult, pe criteriul compoziției partidele se clasifică în partide de **notabili** și de **mase** sau, mai modern, în partide de **cadre** și partide de **aderenți**. Pretutindeni, afirmă Pierre Pactet, politica națională se face în același timp în organisme constituționale și în instanțele conducătoare ale partidelor (p. 134). Specificul partidelor, afirmă Pierre Pactet, este de a personifica (întruchipa) un curent de opinie, altfel spus, de a face să prindă formă o concepție despre om și societate și a de lupta pentru a cuceri puterea prin atragerea electorilor (în op. cit., p. 130). De asemenea, partidele au în mod egal funcția de a cuceri puterea și de a o exercita pentru a pune în aplicare politica anunțată în programul sau în platforma lor electorală (p. 134). Pentru avantajele și dezavantajele bipartidismului și multipartidismului, a se vedea p. 133.
- 14) *Roger-Gérard Schwartzemberg*, Sociologie politique, Editions Montchrestien, Paris, 1971, p. 331-333, 336-341, 353. Potrivit lui, „partidele și grupările politice concură la exprimarea sufragiului. Ele se formează și își desfășoară liber activitatea. Ele trebuie să respecte principiile suveranității naționale și ale democrației”.
- 15) *Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, Ioan Scurtu*, Lista celor 152 de partide Politice din România cu denumirile lor exacte, înregistrate în virtutea Decretului-lege nr. 8 din 31 decembrie 1989 este prezentată în lucrarea *Enciclopedia partidelor politice din România (1862-1994)*, Mediaprint, București, 1995, p. 147.

- 16) Sub egida *Centrului de Drept Constituțional și Instituții Politice*, Partidele Politice, R.A. Monitorul Oficial, București, 1993, lucrare în care sunt încorporate comunicările științifice prezentate la seminarul organizat de către Centrul de Drept Constituțional și Instituții Politice cu sprijinul Curții Constituționale. Această lucrare este o încercare științifică meritorie, mai exact o provocare științifică în domeniul partidelor politice.
- 17) *Constituția Germaniei*, în art. 21 alin. (2) stabilește: Partidele care, prin programul lor sau prin atitudinea membrilor lor, tind să aducă atingere ordinii constituționale liberale și democratice să o răstoarne sau să pună în pericol existența Republicii Federale a Germaniei, sunt **neconstituționale**. Crearea partidelor politice este liberă (art. 21). Trebuie arătat că formularea din această Constituție este „toți germanii” au dreptul de a constitui asociații (art. 21), ceea ce înseamnă, de fapt, toți cetățenii.
- 18) *Constituția României*, după ce arată, în art. 8 alin. (2), că partidele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației, în art. 37 alin. (2) stabilește că partidele sau organizațiile care, prin scopurile ori prin activitatea lor militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României sunt **neconstituționale**.
- 19) *Constituția Suediei* – potrivit art. 7, „mandatele vor fi repartizate între partide, acest ultim termen desemnând întregul grup de electori intervenind în scrutin sub o denumire specifică”. Este evident scopul electoral, deci participarea la exercițiul puterii.
- 20) *Constituția Franței*. Potrivit lui Marcel Prelot și Jean Boulois, Constituția din 1958, este prima constituție franceză care recunoaște prin art. 4 **explicit** existența partidelor politice și enunță un minimum de principii în ceea ce le privește. În op. cit., p. 667.
- 21) **Înaltul Decret Regal** din 31 martie 1938 sub nr. 1422 dat în baza art. 98 din Constituție și publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 75 din 31 martie 1938.
- 22) **Decretul-lege nr. 8/1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești în România**, publicat în M.Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989. Prin art. 3 se stabilește că, în vederea înregistrării, fiecare partid și organizație obștească trebuie să-și prezinte statutele de organizare și funcționare, programul politic, să-și declare și mijloacele financiare de care dispun. Decretul-lege nr. 8/1989 a stabilit că, pentru înregistrarea unui partid, trebuie să se facă dovada că are cel puțin 251 de membri.
- 23) **Decretul-lege nr. 92/1990** pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României, publicat în M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990, art. 96.
- 24) **Legea nr. 68/1992** pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și **Legea nr. 69/1992** pentru alegerea Președintelui României, publicate în M.Of. nr. 164 din 16 iulie 1992.
- 25) **Legea nr. 27/1996**, publicată în M.Of. nr. 87 din 29 aprilie 1996, cu modificările ulterioare și abrogată prin Legea nr. 14/2003.
- 26) **Legea partidelor politice nr. 14/2003**, republicată în M.Of. nr. 408 din 10 iunie 2015.

- 27) **Legea nr. 43/2003** privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, publicată în M.Of. nr. 54 din 30 ianuarie 2003.
- 28) **Legea nr. 373/2004** pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și **Legea nr. 370/2004** pentru alegerea Președintelui României, publicate în M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004 și abrogate prin Legea nr. 35/2008.
- 29) **Legea nr. 334/2006** privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată în M.Of. nr. 446 din 23 iunie 2015, cu modificările și completările ulterioare aduse prin **Legea nr. 78/2016**, text intrat în vigoare la data de 1 mai 2016.
- 30) *Enciclopedia partidelor politice din România. 1859-2003*, Meronia, București, 2003.
- 31) *Titu Maiorescu*, Istoria politică a României sub domnia lui Carol I, Humanitas, București, 1994. Interesantă este exprimarea lui Dimitrie C. Brătianu, prim-ministru (1881) în programul citit în Parlament: „Primind această sarcină, am luat decizia, colegii mei și eu, a ne pune toate silințele spre a face binele... Dar ca să facem aceasta, trebuie ca fiecare să fie la locul său: hoțul la pușcărie; acei care speculează binele public în interesul lor la carantină; iar omul onest la lucru...chiar dacă aş admite că n-avem oameni onești, îi vom face. Românul are facultatea de a se schimba cu o mare înlesnire, și în bine și în rău” (p. 127).
- 32) *Le nouveau constitutionnalisme. Melanges en l'honneur de Gerard Conac*, Economica, Paris, 2001, p. 95-96 unde Didier Maus scria că, privitor la Bulgaria, „Comisia de afaceri juridice și drepturile omului a Consiliului Europei a contestat art. 11 parag. 4 din Constituție care prevedea interdicția partidelor etnice, rasiale și religioase... fiind necesară o interpretare corectivă”.
- 33) *Bogdan Dima, Elena Simina Tănăsescu*, Reforma constituțională: analiză și proiecții, Universul Juridic, București, 2012, p. 71-74.

Capitolul III

Teoria statului

67 Puterea politică se instituționalizează prin stat, din perspectiva analizei noastre noțiunile de *putere de stat* și *stat* fiind sinonime. Pe cale de consecință, teoria puterii politice și teoria statului ar trebui să fie realizate în paralel. Așa și stau lucrurile, numai că, studierea separată a teoriei statului permite o analiză de tip instituțional, diferită de cea realizată până acum cu privire la puterea politică. Pe lângă definirea noțiunii de studiat și prezentarea evoluției sale istorice, teoria statului presupune și analiza elementelor sale constitutive și, bazat pe acestea, o abordare sistematică a noțiunii de **formă de stat**, așa cum a fost aceasta definită de Aristotel, adică a **formeii de guvernământ** (relațiile care se stabilesc între autoritățile publice însărcinate cu exercitarea puterii de stat), a **structurii de stat** (relația dintre puterea politică și teritoriu, considerat ca element al statului) și a **regimului politic** (relația dintre puterea politică și populație, considerată ca element al statului). Aplicarea acestor concepte generale la cazul particular al României ne va permite explicarea trăsăturilor statului român reglementate în art. 1 din Constituție.

Secțiunea I. Definiția statului și evoluția sa istorică

68 Conceptul de stat este susceptibil de multiple definiții, în funcție de epoca istorică luată drept reper și de pozițiile doctrinare de pe care el este analizat. Existența statului în societatea contemporană este însă o realitate incontestabilă. Obiect de studiu pluridisciplinar, statul nu poate fi analizat separat de alte două concepte de care se leagă intrinsec, cel de putere și cel de drept, doar motivații de ordin pedagogic justificând tratarea lor aparent distinctă, prin concentrarea atenției mai degrabă asupra unuia dintre ele.

Toate definițiile conceptului de stat pornesc de la ideea că ființele umane se asociază sub forma statului în vederea satisfacerii unui scop comun, diferențe existând între aceste definiții în ceea ce privește precizarea acestui scop: libertatea tuturor membrilor grupului sau binele (justiția sau morala) sau coexistența pașnică a membrilor grupului sau obținerea puterii. În general, statul este considerat ca o formă de organizare socială, care garantează împotriva pericolelor din exterior și din interior propria sa siguranță și pe cea a indivizilor care îl alcătuiesc. Dreptul pozitiv lasă în seama altor științe analiza originilor și a legitimității statului, pentru a se limita doar la analiza lui ca entitate juridică. Pentru o cât mai deplină înțelegere însă a unui concept atât

de complex cum este cel de stat considerăm utilă și o succintă prezentare a principalelor probleme abordate în cadrul unor științe înrudite cu cele pozitiv juridice.

Termenul de stat provine de la cuvântul *status*, din limba latină, care, inițial, însemna stare a unui lucru, iar, în sens juridic, situație a unei persoane care face parte dintr-o comunitate cu care are în comun un set de valori și care îi conferă anumite drepturi și obligații. În special în organizarea socială și politică a Evului Mediu, «stările» reprezentau pături ale societății care aveau un rol specific în exercitarea puterii și care, împreună, alcătuiau poporul, considerat ca masă a guvernaților. Cu sensul actual termenul se pare că a fost utilizat pentru prima dată abia în secolul al XVI-lea, de către Niccolo Machiavelli, care, prin acest cuvânt, descrie starea unei colectivități umane guvernate de o putere publică (p. 1).

Preocupările cu privire la analiza statului, a puterii pe care el se bazează, 69 a cauzelor pentru care el a apărut și a funcțiilor pe care le îndeplinește au apărut încă din antichitate. Ele au cunoscut modificări pe măsură ce statul însuși s-a transformat, multe din definițiile și explicațiile contemporane nefiind deloc adaptate realităților istorice mai îndepărtate.

Printre primii gânditori care au analizat grupările umane și raportul dintre individ și colectivitate, Aristotel pornește de la constatarea că omul este o ființă socială (*zoon politikon*), care nu poate exista în afara comunității. *Polis*-ul, cetatea în cadrul căreia se grupează oamenii, se diferențiază însă de toate celelalte forme de comunități cunoscute în natură prin particularitățile proprii autorității politice. Aristotel arată că statul reprezintă guvernarea indivizilor care au conștiința apartenenței la colectivitate pentru realizarea binelui comun. El considera că existența politică este o finalitate esențială a naturii umane, obiectivă și necesară; omul nu este ceea ce trebuie să fie decât dacă este guvernat de legi și dacă întreține cu semenii săi raporturi de justiție perfectă, pe care doar cetatea le permite. Numai că, deși *polis*-urile din antichitatea greacă puteau corespunde unei astfel de analize, evoluția ulterioară a structurilor organizatorice umane a introdus noi date. Regatul și, mai târziu, republica romană au confirmat importanța pe care o are puterea în cadrul organizării statale, dar și fragilitatea acesteia în fața amenințărilor provenite din afara comunității astfel organizate.

De la acest punct inițial gândirea cu privire la conceptul de stat a cunoscut mai multe abordări, diferite în funcție de epocile istorice, dar și de perspectivele din care ea s-a efectuat. Se pot, astfel, distinge cel puțin patru mari curente de idei cu privire la stat: perspectiva teologică, cea filozofică, abordarea sociologică și cea tehnic-juridică, cea care ne interesează fiind, evident, cea juridică.

§1. Definiția juridică a conceptului de stat

1.1. Concept interdisciplinar

70 Din punct de vedere juridic „statul” este o **noțiune interdisciplinară**, care interesează, în egală măsură, atât dreptul public intern, cât și dreptul public internațional. Dacă dreptul constituțional analizează «interiorul» statului, pentru dreptul internațional public conceptul de stat există ca o entitate distinctă, unitară, care nu are însă a fi analizată în conținutul său. Unitatea statului ca persoană juridică internațională semnifică posibilitatea acestuia de a se manifesta pe plan internațional ca o entitate care dispune de un singur centru de decizie. Din perspectiva dreptului internațional public se vorbește despre cele „trei elemente constitutive” ale statului, teritoriu, populație și suveranitate – aceasta din urmă înțelegea ca putere publică – ce definesc subiectul de drept public internațional.

Statul nu este însă o simplă adunare de persoane care și-au exprimat dorința de a fi membri ai aceleiași organizări de stat, uniți prin recunoașterea aceleiași puteri publice, care se exercită în limite geografice stabilite. Conceptul de stat este prin excelență un **concept politic**, în timp ce conceptul de țară este, în primul rând, un concept social-geografic, în care accentul se pune, înainte de toate, pe teritoriul și comunitatea umană care îl locuiește și, abia apoi, pe puterea publică ce guvernează. De aceea, în sens restrâns, tehnic-juridic, conceptul de stat desemnează forma organizată a puterii publice.

1.2. Statul ca subiect de drept

71 Dreptul constituțional își limitează domeniul de analiză la conceptul de stat în această ultimă accepțiune. Chiar cu această precizare, epoca istorică și diversele curente de gândire au condus însă la formularea unor definiții sensibil diferite pentru conceptul de stat. Astfel, școala de gândire *ius naturalis* se fundamentează pe conceptele liberale și teoriile contractualiste deja menționate; cea pozitivistă accentuează capacitatea de conducere și competențele normative ale statului. Ceea ce au în comun toate aceste teorii este caracterizarea statului prin capacitatea sa juridică, adică prin acea aptitudine de a fi subiect de drept în diferite raporturi juridice. Dreptul constituțional analizează **statul ca o entitate juridică distinctă, stabilă și permanentă, diferită de persoanele fizice care exercită puterea** în limitele competențelor prestabilite, pe un teritoriu și cu privire la o populație date.

1.3. Statul ca putere politică organizată

72 Puterea constituie, prin urmare, elementul esențial pentru analiza și înțelegerea conceptului de stat în sens juridic. Însă, cu privire la acest aspect, abordarea conceptului de stat poate fi destul de diferită, definirea sa rămânând

la fel de dificilă. Astfel, la începutul secolului al XX-lea, Léon Duguit afirma că diferența dintre guvernați și guvernanți constituie elementul definitoriu pentru stat, iar această diferență poate exista și în cadrul unei societăți care nu este fixată pe un teritoriu determinat. Pentru Duguit solidaritatea socială este o necesitate a vieții sociale, iar aceasta reclamă, cu necesitate, o anumită ordine, materializată prin stat. Statul este, deci, ordine socială; el se impune tocmai datorită faptului că „guvernării au fost întotdeauna, sunt și vor fi mereu cei mai puternici”. Pornind de aici, autori contemporani definesc statul drept puterea care se exercită în forme juridice prestabilite și care are drept titular nu oamenii care o exercită, ci o entitate distinctă, căreia îi sunt atribuite actele juridice emise. În această concepție **statul este considerat ca o persoană morală publică**, în sensul de centru organizat de interese legitime și juridic protejate.

1.4. Statul ca instituție

73 Și pentru Maurice Hauriou statul se fundamentează pe ideea de putere, considerată ca o putere de constrângere, dar el se prezintă ca un fenomen esențialmente istoric. Hauriou consideră că statul nu a existat dintotdeauna, ci a apărut în cadrul unui proces istoric în cadrul căruia guvernații își dau seama, la un moment dat, că trebuie să se supună guvernanților care, la rândul lor, își asumă în întregime sarcina conducerii și răspunderile ce derivă de aici. La finalul acestui proces se ajunge la apariția unei instituții care este statul. Teoria instituțională consideră statul drept una din instituțiile prin care puterea se poate realiza, dar cea principală. Ea a constituit punctul de plecare în definirea, mai târziu, a **statului ca un sistem**, diferit de simpla sumă a elementelor sale componente, **care acoperă un conținut economic**.

1.5. Statul ca ordine juridică

74 Pozitivismul, în varianta sa normativistă, neagă statului orice existență ca entitate istorică sau sociologică. Fondatorul școlii normativiste, Hans Kelsen, consideră că **statul este un sistem de norme juridice, o ordine juridică, o comunitate instituită prin drept**. Statul nu poate exista în afara dreptului și nici invers, de aceea sunt absurde pozițiile care încearcă să dea o anterioritate statului față de drept. În calitate de comunitate creată prin drept, statul se compune din cele trei elemente clasice (teritoriu, populație și putere publică), dar acestea nu sunt decât elementele sale constitutive, care trebuie înțelese în sensul de precizare a domeniului de validitate a conceptului de stat: domeniul de validitate personală, cel de validitate teritorială și cel prin care se definește eficacitatea sa. În calitatea sa de comunitate juridică statul are și o capacitate juridică, el fiind o persoană juridică. Dar persoana juridică nu este ea însăși o realitate a dreptului pozitiv în sensul că ar fi o existență reală, distinctă de membrii statului. Chiar și nașterea și dispariția statului nu

sunt decât expresii metaforice, prin care se desemnează domeniul de validitate temporală al statului.

Normativismul consideră statul un simplu concept, o construcție auxiliară a gândirii juridice, specifică științelor juridice. **Statul este, prin urmare, o ordine juridică relativ centralizată, limitată în domeniul său de validitate temporală și spațială, supus în mod imediat dreptului internațional și eficient în ansamblu și în general.**

1.6. Definiția statului

75 Din perspectiva dreptului constituțional deci, **statul se definește ca o modalitate de organizare a puterii politice sub forma puterii de stat, în vederea îndeplinirii voinței deținătorului acestei puteri, adică poporul, indiferent că exercitarea acestei puteri se realizează direct de către popor sau indirect, prin organele sale reprezentative. Tocmai de aceea, tehnic vorbind, statul se concretizează printr-o ordine juridică structurată și eficientă.**

Statul modern se caracterizează prin aceea că puterea poporului se exercită într-un cadru teritorial determinat și cu privire la o comunitate de oameni organizată; această putere este instituționalizată într-o entitate distinctă de cea a guvernanților, entitate ce beneficiază de capacitate juridică proprie, dar care exprimă voința lor politică. Puterea instituționalizată a poporului se exprimă în forme juridice create și aplicate în conformitate cu reguli de competență și de procedură preexistente, articulate astfel încât fiecare regulă decurge dintr-o alta, întotdeauna anterioară și cu un grad mai mare de generalitate. Apare, astfel, ca indisolubilă legătura dintre stat, putere politică și drept. Statul modern este cu certitudine diferit de cel existent în epoca antică, și a cunoscut mai multe faze de evoluție de la apariția sa. Din perspectivă teleologică definiția sa nu poate fi însă mult prea depărtată de definițiile formulate cu secole în urmă de Aristotel, chiar dacă scopul constituirii sale poate fi declinat mult mai complex în zilele noastre.

§2. Etapele formării statului

76 Dacă privim statul ca pe o formă de exprimare a puterii în cadrul unei colectivități umane ai cărei indivizi au sentimentul apartenenței la comunitate, au scopuri și interese comune și urmăresc atingerea unei stări de bine general, polis-urile grecești ca și alte forme de organizare a diverselor grupări umane corespund, în bună măsură, acestei definiții. Ulterior epocii antice însă, doar Imperiul bizantin a mai păstrat o formă de organizare care corespunde unei astfel de definiții a statului, restul Europei occidentale fiind invadată de popoarele migratoare. Structuri organizatorice ale colectivităților umane au continuat să subziste, dar despre apariția statului în sensul modern pe care îl atribuim astăzi acestei noțiuni nu se poate vorbi decât către sfârșitul Evului Mediu.

2.1. Apariția statului în sens modern

Statul modern presupune o putere politică ce nu se mai justifică prin referirea 77 la divinitate, putere care este abstractă și unică, nu se mai identifică cu titularul său și nu mai este limitată de o lege naturală, ci instituie ea însăși legea pozitivă. Secolele XIV-XV marchează **secularizarea** și separarea netă a puterii politice de alte forme de putere existente în societate, odată cu sedentarizarea populațiilor și cu delimitarea teritorială a așezării lor și cu dezvoltarea mijloacelor de transport, de comunicație și a sistemului economic în general.

Pozițiile exprimate de diverși autori converg către ideea că o posibilă periodizare a procesului apariției statului începe în Evul Mediu, parcurge o fază intermediară, a statului absolutist, o perfectă mașină de război, factor ce a condus la o accentuată coeziune socială în interior, trece prin etapa statului de drept și național și culminează în epoca contemporană cu etapa statului de drept și social. Față de definiția pe care am dat-o conceptului de stat în sens strict juridic, anume aceea de putere politică organizată și instituționalizată, ceea ce interesează, în analiza apariției și evoluției statului în accepțiunea sa modernă, este înțelegerea acestei forme de putere socială, a modului în care ea a ajuns astăzi să reprezinte un cadru pentru deplina manifestare a pluralismului în societățile moderne și o garanție pentru drepturile fundamentale, reușind să impună guvernanților voința guvernanților și beneficiind, în acest scop, de monopolul constrângerii.

a. Statul feudal

Prin urmare, concentrarea puterii la nivel central, întâi în mâinile monarhului 78 și, mai apoi, în jurul unei entități abstracte, este, fără îndoială, fenomenul cel mai marcant în formarea statului modern. Relația de dependență a supușilor față de monarh, care exista, deja, anterior, dar era destul de laxă, se transformă în perioada Evului Mediu timpuriu într-o legătură din ce în ce mai rigidă, într-o veritabilă relație de dependență din partea celor aflați pe un teritoriu din ce în ce mai precis determinat, dependență ce nu se mai bazează pe simpla tradiție, ci, mai ales, pe puterea militară și polițienească a monarhului. Acestei relații de dependență Machiavelli i-a găsit un nume pe care îl utilizăm și astăzi, acela de stat (*lo stato*), în vreme ce, începând cu secolul al XV-lea, activitatea legată de noua entitate numită stat a fost denumită «politică», prin analogie cu cuvântul grec „polis” – cetatea antică, unitatea de analiză aristoteliană. Statul suveran este noua entitate rațională, dorită de popor și de regele său, care dispune de monopolul puterii publice în interior și este independent în exterior.

Ceea ce caracterizează această etapă a evoluției statului este faptul că 79 **suveranul** este cel care impune și, uneori, chiar **produce dreptul pozitiv**, dar el însuși nu este supus regulilor juridice. Pe tot parcursul Evului mediu timpuriu fenomenul de putere capătă o tot mai mare importanță și devine

tot mai complex, atât în materie de organizare, cât și în privința mijloacelor de exprimare. Către sfârșitul acestei perioade și începutul capitalismului se plasează în timp apariția statului modern.

b. Statul absolutist

80 Capitalismul timpuriu cunoaște o tot mai accentuată diviziune a muncii, fapt ce determină apariția unor forme de putere tot mai organizate. Statul devine tot mai puternic teritorializat, sedentarizarea populațiilor se produce treptat și crește cantitativ; populația rămâne însă un factor destul de fluctuant în măsura în care doctrinele naționaliste nu au apărut încă, iar puterea nu poate decât să se bazeze pe populație și nu pe popor sau pe națiune. Puterea de stat se diferențiază tot mai clar de celelalte forme de putere existente în cadrul colectivității, iar exercitarea ei devine o preocupare constantă și nu doar una temporară, legată doar de apariția momentelor sau fenomenelor de criză. Nu în ultimul rând, ci chiar fenomene cu o importanță covârșitoare, legea și constituția devin expresia formală a statului, teoriile liberale și contractualiste impunându-se cu pregnanță. Deținătorul formal al puterii (monarhul) nu este însă supus acestor reguli juridice, pe care, totuși, le impune sau doar sancționează.

c. Statul de drept și național

81 La rândul său, formarea statului de drept și național nu este un proces istoric linear, ci unul de stabilire a frontierelor culturale și de standardizare culturală în interiorul acestor frontiere, doctrinele naționaliste încercând să creeze o identitate între uniunea politică denumită stat și unitatea culturală care este națiunea. De altfel, primul război mondial a avut o importanță marcantă pentru formarea statelor naționale, întrucât a dat un sens clar conceptului de suveranitate de stat, legându-l de conceptul de cetățenie, pe de o parte, și de cel de națiune, pe de altă parte. În plus, accentuata democratizare a puterii politice are drept principală consecință integrarea întregii populații a statului în procesul de realizare a puterii, integrare realizată, în principal, prin reclamarea de către masele largi a tot mai multe drepturi și prin identificarea pe care statul de drept și național a operat-o între subiectele puterii de stat și cetățeni.

d. Statul de drept și social

82 Dezvoltarea capitalismului industrial stabilește o corelație strânsă între dezvoltarea social-economică și consolidarea regimului democratic, fapt ce a condus la apariția statului de drept și social. Puterea politică cunoaște o expansiune fără precedent, manifestată, în principal, prin faptul că statul își asumă noi sarcini în materie de economie, de politici sociale și prin aceea că centrul de gravitate al întregului proces politic se transferă din zona competențelor deliberative în cea a atribuțiilor de executare, de punere în aplicare a deciziilor. În acest context, integrarea populației se desăvârșește

prin apariția unei noi generații de drepturi, cele sociale, la început doar cu un caracter programatic, din ce în ce mai mult garantate de stat, mai apoi.

2.2. Evoluția sistemului juridic

Data fiind legătura intrinsecă dintre stat și drept, această evoluție a puterii 83 politice este însoțită și de evoluția sistemului juridic.

Astfel, statul absolutist se caracterizează prin apariția și domnia legii, a unei legi însă care este valabilă opusă doar celor dominați de puterea centrală, ea însăși scăpând acestui control, instrumentul juridic universal – legea – aplicându-se doar guvernaților, iar monopolul sancțiunilor revenind doar statului.

Statul de drept a apărut prin intermediul constituționalismului, specific sistemului său juridic fiind faptul că el leagă juridic valabil nu doar guvernații, ci chiar și pe guvernanți, lăsând liber doar monarhul, în anumite limite. Aceasta înseamnă că politica trebuie să fie circumscrisă unei norme juridice care să îi precizeze limitele de acțiune și să garanteze drepturile ființei umane. În plan juridic, statul de drept, căruia i s-a adăugat și atributul de național începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, constituie punctul culminant al constituționalizării sistemului politic, întregul aparat de stat fiind, de acum, controlat prin instrumente juridice (legea în principal), mai puțin adunările reprezentative care constituie „expresie a voinței generale”.

Și dacă în etapa statului de drept și național drepturile civile și politice sunt garantate întregii populații a statului ca o contrapondere față de caracterul exorbitant al puterii politice și, mai ales, față de controlul pe care aceasta îl realizează din ce în ce mai mult cu privire la propriii cetățeni, ulterior, statul de drept și social este nevoit să își asume și garantarea drepturilor sociale. Este și aceasta o ilustrare a faptului că deciziile juridice sunt, cel mai adesea, mult mai simple decât teoriile politice pe care le traduc în limbajul dreptului.

Secțiunea a II-a. Legitimitatea și funcțiile statului

§1. Conceptul de legitimitate a statului

Explicarea legitimității statului depinde de definiția dată conceptului de stat. 84 În măsura în care statul este considerat a fi puterea politică instituționalizată, legitimitatea acestuia se reduce la **legitimitatea puterii politice**, adică la înțelegerea cauzelor care fac posibilă dominarea de către unii din membrii societății a tuturor celorlalți. În fapt, reluând terminologia consacrată de Léon Duguit, întreaga problemă a legitimității statului se reduce la justificarea poziției pe care o dețin **guvernanții față de guvernați**, adică, în ultimă instanță, la

explicarea conceptului de putere politică. Dacă însă statul este considerat a fi o ordine juridică, legitimitatea lui este echivalentă cu justificarea logică a ierarhizării sistemului normativ, **principiul legalității** în sensul cel mai larg trebuind însă să fie completat cu justificarea rațională a normei cu forță juridică supremă.

1.1. Originea puterii de stat

85 Oricare ar fi punctul de plecare, în analiza problemei legitimității statului trebuie pornit de la constatarea că ceea ce se urmărește, de fapt, este explicarea **esenței statului**. Problema legitimității statului este problema originii, a puterii de stat sau normei juridice supreme, iar, în termeni juridici, această problemă se traduce într-un singur mod, și anume prin stabilirea **puterii constituante originare**. În situațiile considerate drept regulă în materie, soluția acestei probleme constă în precizarea autorității care stabilește „**competența competențelor**”, iar, în situațiile excepționale, în violență, doar acea formă de violență însă care este considerată ca justificată de către colectivitatea căreia îi schimbă fundamental și de la origini regulile de conviețuire. În acest context trebuie precizat și faptul că nu există un criteriu unic și obiectiv care să servească în analiza legitimității; în fapt există tot atâtea legitimități câte state.

86 Dacă, inițial, legitimitatea puterii s-a explicat prin necesitatea comunității umane de a fi condusă (Aristotel), mai apoi s-a încercat același lucru prin referirea la divinitate. **Legitimitatea verticală** justifică titularul puterii prin puterea însăși și, în ultimă instanță, prin recursul la cel ce deține puterea absolută și deplină, inițial divinitatea, iar, mai apoi, unsul acesteia pe pământ, monarhul. Astfel, ceea ce Jean Bodin încerca, de fapt, să explice nu era suveranitatea, înțeleasă ca putere de stat, ci legitimitatea acesteia, conform unui silogism care postulează că cel care are puterea deplină, care poate fixa competențele tuturor celorlalți, are și dreptul de a edicta norme juridice noi și pe cel de a modifica sau abroga cutumele deja existente. Acest tip de putere, desemnat prin cuvântul suveranitate, era considerată drept legitimă.

87 Ulterior, teoriile contractualiste și, mai târziu, cele liberale au fundamentat puterea pe popor, prin **mecanisme raționale**, printr-o **legitimătate** caracterizată drept **orizontală**, prin opoziție cu cea de tip vertical explicată anterior. Contractul social explică însă numai modalitatea, procedura prin care puterea se legitimează, dar nu spune nimic cu privire la conținutul acestui contract și, deci, nu explică legitimitatea statului (și, implicit, a puterii de stat) bazat pe contractul social.

Kant consideră că statul legitim este cel care are drept scop **apărarea drepturilor inalienabile** ale omului și în care politica este subordonată moralei. Max Weber a reușit să facă din ființa umană rațională limita oricărei forme de putere, arătând că autoritatea statului rezidă în **încrederea** pe care

cetățenii o au față de organele statului. Hegel aprecia că, dacă scopul ultim al statului este, într-adevăr, **protecția vieții și a proprietății indivizilor**, el poate însă să le solicite acestora să îi sacrifice tocmai aceste valori în mod legitim; în aceasta constă însăși demnitatea de bază a statului și sursa legitimității lui.

1.2. Justificarea modernă a legitimității statului

Argumentele de autoritate au fost complet înlăturate în statele democratice moderne, întrucât aici s-au dezvoltat noi instrumente de argumentare logică. Legitimitatea puterii de stat moderne rezultă nu din suveranitatea ei, ci din **principiul democrației** și din cel al **majorității**. Astfel, dacă majoritatea are posibilitatea de a decide în pofida minorității, aceasta din urmă nu poate decât să se exprime și să se supună deciziei majorității. Iar democrația poate justifica puterea de stat prin ideea constituirii unui corp politic în poporul care este titularul acestei puteri și își desemnează reprezentanții pentru a o putea exercita. În societățile democratice contemporane originea puterii de stat legitime rezidă în **procesul electoral**. Pentru deplina înțelegere a conceptului de legitimitate a statului trebuie explicate, prin urmare, cel puțin două aspecte, cel referitor la originea puterii de stat și cel prin care se justifică autoritatea statului.

1.3. Controverse doctrinare legate de conceptul de legitimitate a statului

Justificarea statului (puterii de stat), în ultimă instanță, prin sine însuși 89 este insuficientă din punct de vedere logic. Pentru ca puterea de stat să fie considerată drept valabil instituită, sau, altfel spus, pentru ca ordinea juridică să fie considerată validă, ea trebuie să aibă o origine apreciată ca legitimă de toți cei care i se supun. Astfel problema **instituționalizării puterii de stat** poate fi analizată din cel puțin două puncte de vedere: a) cel al **legalității**, în cadrul unui sistem juridic dat, în care puterea constituantă derivată nu poate decât să respecte limitele care i-au fost impuse prin normele juridice pre-existente și instituite de puterea constituantă originară, sau b) cel situat în afara legalității, însă plasat încă în sfera juridicului și analizat fie prin prisma teoriei **puterii constituante originare**, fie prin considerarea **revoluțiilor** ca **sursă de legitimitate**.

Problema revoluțiilor constă tocmai în aceea că răstoarnă o stare de lucruri 90 considerată nu doar legală, dar și legitimă și o înlocuiesc fie exact cu opusul său, fie cu ceva ce se situează în întregime în afara sistemului până atunci în vigoare. La nivel statal este bine cunoscută butada că „orice revoluție este o lovitură de stat reușită”. Însă **acceptarea revoluțiilor ca sursă a legitimității statului** readuce în actualitate concepția hegeliană cu privire la raporturile dintre

stat și morală, dar pune în discuție și exercitarea puterii de către deținătorul ei (poporul) în mod direct printr-o altă modalitate decât referendumul.

91 Justificarea originii puterii de stat prin **teoria puterii constituante originare** a ridicat și ea unele probleme. Puterea constituantă originară posedă acea calitate extraordinară de a fi „**juridică fără a fi legală**”, adică de a fi un concept juridic ce nu poate fi însă explicat pe baza principiului legalității. Cu ajutorul ei, materialul brut din domeniul politicului se transformă în ordine juridică deja instituită. E motivul pentru care unii autori au afirmat chiar că la începutul statului a fost puterea constituantă originară după cum Biblia spune că la început a fost cuvântul (Claude Klein, p. 195). Chiar dacă nu aduce în discuție probleme cu același grad de dificultate ca și revoluțiile și teoria puterii constituante originare ca justificare a legitimității statului ridică dificultăți de aceeași natură.

92 Justificarea legitimității statului pe **principiul legalității**, prin invocarea **teoriei puterii constituante instituite** este cea mai uzitată în domeniul științelor juridice, tocmai datorită faptului că permite explicarea tuturor conceptelor în cadrul aceluiași sistem de valori. Din momentul în care puterea de stat este considerată drept formal instaurată, ea beneficiază de o dublă prezumție, de legitimitate și de legalitate. Ea nu mai trebuie să își justifice acțiunile, ci trebuie doar să se conformeze unor reguli prestabilite de ordinea juridică pe care a instaurat-o. Legitimitatea pierde din importanță în favoarea **legalității**.

§2. Conceptul de funcții ale statului

93 Din analiza conceptului de stat a rezultat că, în sens larg, el constituie o asociere a indivizilor în vederea realizării unui scop comun, iar, în sens restrâns, el reprezintă o ordine juridică instituționalizată. Conceptul de funcție a statului exprimă tocmai raportul care se stabilește între esența statului și rolul său social, adică raportul dintre modalitățile concrete de organizare a cetățenilor și scopul în vederea căruia au realizat ei mecanismul statal. Studierea detaliată a esenței statului excede limitelor inerente unui manual eminent juridic, dar, sintetic, putem afirma că esența statului este definită fie ca o manifestare de voință, fie drept un instrument de constrângere, iar în privința scopului organizării statale discuțiile au început în antichitate și nu s-au încheiat încă. În raport de aceste date obiective este greu, dacă nu imposibil, să fie enumerate toate funcțiile statului, definirea lor realizându-se doar prin surprinderea trăsăturii care le este caracteristică. **Funcțiile statului exprimă legătura logică dintre un anumit tip de activitate umană desfășurată în cadrul unui stat și finalitatea în vederea realizării căreia respectiva activitate este organizată și desfășurată.**

Funcțiile statului nu pot fi însă separate, fie și numai din rațiuni didactice, de competențele statului, după cum nu se poate separa misiunea statului de puterea sa. Prerogativele pe care statul le exercită se confundă, la un moment dat, cu serviciile pe care el le prestează. Funcțiile statului sunt extrem de diverse și variază în funcție de conținutul concret al activității umane respective, precum și în funcție de diferitele scopuri pe care oamenii și le stabilesc drept finalități social-statale, în acest domeniu factorii timp și spațiu determinând variații semnificative în chiar conținutul funcțiilor statale. De asemenea, expansiunea democrației are serioase efecte asupra funcțiilor statului, multiplicându-le și, uneori, chiar complicându-le.

2.1. Raportul dintre funcțiile statului și actele juridice

În plan juridic, **funcțiile statului se concretizează în actele juridice emise de către stat, în fapt în actele juridice ale organelor sale.** 94 În acest context, trebuie precizat că există o deosebire între funcțiile statului și funcțiile diferitelor organe ale statului, acestea din urmă nefiind decât particularizări ale primelor. Pentru a formula distincția dintre aceste două concepte, unii autori operează chiar cu noțiunea de funcții fundamentale ale statului, diferite de funcțiile organelor acestuia. Astfel, chiar suveranitatea a fost definită drept o funcție fundamentală, exercitată în baza unei atribuții precizate prin ordinea juridică instituționalizată care este statul. În literatura de specialitate însă, deseori, se face confuzie între funcțiile fundamentale ale statului și funcțiile organelor sale, mai ales atunci când se vorbește despre activitatea de îndeplinire a puterii în conformitate cu teoria clasică a puterilor în stat.

Diversificarea funcțiilor statului este specifică mai ales statelor moderne, în care activitățile umane se multiplică și se specializează totodată. Aceasta conduce la existența mai multor grupări de funcții, în raport de unele trăsături ce le sunt comune.

2.2. Clasificarea funcțiilor statului

Funcțiile statului au fost clasificate în doctrină după mai multe criterii. 95 Astfel, după cum ele se referă la realizarea puterii în cadrul societății organizate în stat sau în raporturile acestei entități cu similarele sale, funcțiile statului sunt **interne și externe**. Această clasificare dă expresie celor două principale direcții de acțiune a oricărui stat: cea internă se referă la realizarea politicii statale în interiorul teritoriului său, cea externă vizează politica sa în raport cu alte state. Printre funcțiile interne se menționează pacificarea internă a indivizilor care reușesc să trăiască în armonie unii cu alții în pofida caracterului limitat al resurselor de care dispun, apărarea dreptății și a justiției sociale, gestionarea economiei naționale etc. Dintre funcțiile externe cel mai adesea sunt amintite cea de protecție a înseși ființei statului față de posibilele

amenințări venite din exteriorul statului și cea de protecție a propriilor cetățeni față de agresiunile din partea altor cetățeni sau altor state. Rolul determinant îl au, firește, funcțiile interne, întrucât cele externe depind în bună măsură și de factori exteriori statului respectiv.

În raport de conținutul concret al activității statale desfășurate în vederea realizării unui anumit scop se disting funcții **economice** (constând în măsurile pe care le ia statul în domeniul comercial, vamal etc.), **culturale** (manifestate prin intervenția statului în domeniul educației naționale, al mass-mediei etc.), **sociale** (acțiuni specifice dezvoltând statul mai ales în materie de protecție și asistență socială), **repressive** etc.

Cea mai cunoscută clasificare a funcțiilor statului face trimitere, în fapt, la principalul element constitutiv al acestuia, puterea de stat, și precizează principalele activități umane prin care aceasta se înlăpătează; vorbim, astfel, de funcțiile **legislativă, executivă și jurisdicțională**. Funcția legislativă corespunde acelei activități umane prin care se stabilesc în formă legislativă reguli de conduită pentru toți cetățenii statului; ea are un caracter original și de ea depind în conținutul lor celelalte două funcții statale. Funcția executivă dă expresie necesității punerii în aplicare a regulilor stabilite, prin desfășurarea unei activități de organizare a executării și executare în concret a legilor; ea se concretizează la nivel juridic prin acte administrative care trebuie să fie conforme cu legile. Funcția jurisdicțională exprimă acea activitate umană prin care se soluționează eventualele conflicte apărute între cetățeni în legătură cu orice aspect al vieții lor în cadrul statului și se traduce în plan juridic prin hotărâri care beneficiază de autoritatea de lucru judecat și au doar efecte relative, între părțile implicate în conflictul social soluționat. După cum am văzut, fiecareia din aceste funcții îi corespunde la nivelul organizării statale câte un organ prin care puterea de stat se exprimă și realizează efectiv.

Secțiunea a III-a. Elementele statului

- 96 Atunci când am definit statul am arătat că, în **sens larg**, el este analizat ca **sumă a trei elemente**: teritoriu, populație și suveranitate, aceasta din urmă înțeleasă ca putere publică. Spre deosebire de științele politice, dreptul constituțional analizează conceptul de putere nu la nivelul ansamblului societății și nici sub toate formele sale de manifestare, ci numai puterea care se exercită în forma juridică a statului. Față de această abordare, ceea ce ne interesează în legătură cu elementele componente ale statului este măsura în care teritoriul și populația condiționează în chiar conținutul său puterea instituționalizată sub forma statală.

§1. Populația

Dacă statul a putut fi conceput de unii doctrinari și în absența teritoriului, 97 populația este însă un **element absolut indispensabil**. Datorită **caracterului intrinsec social al puterii**, orice formă de putere instituționalizată presupune cu necesitate precizarea ansamblului de persoane cu privire la care ea se manifestă. Însă stabilirea conținutului noțiunii de populație pare să ridice unele probleme de ordin științific, întrucât, tehnic vorbind, termenul de populație este destul de vag și, în sens strict, nu se confundă nici cu poporul și nici cu națiunea.

1.1. Populație și popor

În sensul identității dintre conceptele de populație și popor s-au pronunțat, 98 în special, teoriile juridice normativiste. Din perspectiva acestora **poporul** reprezintă **suma tuturor indivizilor care există la un moment dat pe teritoriul unui stat**, iar **populația** desemnează **comunitatea de indivizi care există încă dinaintea apariției statului** și se caracterizează prin aceea că între indivizii care o alcătuiesc există unele **legături bazate fie pe o origine comună sau un trecut, o cultură și o limbă comună**, fie pur și simplu pe **înțelegerea comun acceptată de a conviețui în mod pașnic**.

În schimb, pentru Hans Kelsen populația nu este un element preexistent al statului, ci este determinat de ordinea juridică în care se constituie acel stat. Tocmai de aceea, între popor și populație nu există nicio diferență, populația devenind, astfel, o noțiune juridică definită prin aceea că reunește toate persoanele supuse unei aceleiași puteri de stat. Această putere de stat fiind unică, ea determină și unitatea poporului, unitate care trebuie corelată cu cea de solidaritate între membrii comunității, mai presus de deosebirile inerente unei societăți pluraliste. Sentimentul comunității necesită o proiecție într-un viitor comun, un set de valori de apărut și transmis generațiilor următoare, scopuri comune. Astfel ia naștere **solidaritatea** între membrii acelei populații, înțelese ca popor, solidaritate însă care nu are neapărat nevoie de conceptul modern de națiune și căreia îi este suficientă noțiunea juridică de cetățean. Prin raportare la această modalitate de definire a conceptului de populație, identificat cu poporul, se pot defini și alte două concepte, cele de străini și apatrizi, care, altfel, ar fi putut fi incluse în noțiunea mai vastă de populație.

1.2. Populație și națiune

Teoreticienii Revoluției franceze au considerat că națiunea reprezintă 99 fundamentul statului. Din perspectiva acestora, națiunea există încă dinaintea statului, putându-se pune semnul egalității între populația unui stat și națiunea

care îl fondează. Statul nu este doar o entitate rațională, un produs al voinței oamenilor, ci și o unitate istorică, rezultatul unui destin comun. **Națiunea** este însă o entitate distinctă de indivizii care o compun, din punct de vedere juridic ea constituie o persoană juridică aparte. Națiunea reprezintă tocmai rezultatul acestui destin comun, bazat pe **elemente de coeziune și solidaritate specifice** – origine sau trecut comun, limbă și/sau cultură comune, obiceiuri, idei, sentimente egal împărtășite – și care reunește în cadrul unei comunități, în mod identic, nu doar indivizii prezenți astăzi, ci și generațiile anterioare și pe cele viitoare. Această accepțiune s-a justificat, pe deplin, în contextul revoluționar al Franței de la sfârșitul secolului al XVIII-lea, însă nu poate explica unele realități obiective inerente statelor moderne. De aceea, Jellinek consideră că națiunea este o **entitate sociologică** anterioară statului, care îl determină în conținutul său, dar că nu se poate vorbi de o identitate perfectă între națiune și populație. Numai astfel se poate explica existența unor state multinaționale (Marea Britanie) sau a unor națiuni divizate în mai multe state (națiunea arabă).

1.3. Populație și cetățenie

100 Se poate observa că noțiunea de populație identificată cu poporul amintește de cea de plebe, prin care erau desemnați în perioada statului absolutist cei care nu aveau acces la puterea statală; ea înglobează **totalitatea indivizilor care se supun aceleiași puteri de stat**, astfel putându-se justifica diferențele care există între conceptele de națiune și de populație. În cealaltă accepțiune, în care termenul de popor desemnează doar pe acei membri ai comunității care reprezintă generația de astăzi a națiunii, termenul de populație are un conținut diferit și include, pe lângă popor, și elementele alogene care coexistă pe teritoriul unui stat, fără a aparține națiunii majoritare în acel stat.

Indiferent de sensul dat noțiunii de populație, definitoriu pentru aceasta, din punctul de vedere al dreptului constituțional, este însă elementul cetățeniei. **Populația regroupează toți cetățenii unui stat**, adică toți acei indivizi care au o legătură cu puterea instituționalizată în acel stat, **legătură sancționată la nivel juridic și în baza căreia ei beneficiază de un statut special**. Prin urmare, din perspectiva dreptului constituțional, populația este analizată sub forma categoriilor de **cetățeni, străini și apatrizi**.

§2. Teritoriul

101 Teritoriul delimitează **cadrul geografic** în interiorul căruia se exercită **puterea instituționalizată statală**. El reprezintă **elementul natural care permite situarea în spațiu a statului și delimitarea lui de alte state**; el oferă o bază concretă pentru realizarea acelei transformări prin care se ajunge la integrarea

populației și constituirea sa într-o comunitate solidară și unită; el determină întinderea geografică a puterii de stat și chiar, sub anumite aspecte, conținutul acesteia.

2.1. Teritoriul – element constitutiv indispensabil al statului

Calitatea sa de element constitutiv al statului a comportat însă unele discuții 102 în literatura juridică. Unii autori au legat însuși **momentul apariției statului** de acest element, prin faptul sedentarizării populațiilor și al teritorializării puterii monarhice fundamentate, inițial, pe un sistem de relații și dependențe personale. Astfel, Jellinek a postulat că teritoriul este un element indispensabil al statului, Marx l-a considerat drept una din bazele organizării puterii de stat alături de populație, iar Bluntschli l-a definit drept baza materială a statului, așa cum populația reprezintă baza personală. Un popor nu se poate constitui în stat până când nu a dobândit un teritoriu, indiferent de gradul de instituționalizare a puterii exercitate în cadrul său.

2.2. Teritoriul – condiție a statului

La polul opus, Léon Duguit a afirmat că teritoriul nu este un element indis- 103 pensabil pentru stat; teritoriul nu face decât să delimiteze cadrul geografic în limitele căruia puterea de stat se poate exercita. Ceea ce este definitoriu pentru conceptul de stat nu este acest element material, ci unul legat de însăși puterea, și anume distincția care se produce, la un moment dat, în cadrul unei societăți între guvernați și guvernanți, adică diferențierea care apare în cadrul populației în raport de exercitarea puterii instituționalizate, această diferențiere nefiind dependentă, în vreun fel, de elementul teritorial. Critica adresată pe bună dreptate acestei poziții doctrinare s-a bazat pe un exemplu concret în care evident că definiția dată nu corespunde realităților moderne: un trib de populații nomade, în cadrul căruia este instituționalizată diferențierea dintre guvernanți și guvernați, nu poate fi considerat un stat modern.

2.3. Delimitarea geografică a teritoriului

Din punct de vedere juridic, teritoriul reprezintă delimitarea acelei 104 porțiuni de pământ asupra căreia o anumită putere de stat își poate exercita atribuțiile cu excluderea oricăror alte forme de putere statală. Această delimitare se realizează tehnic juridic prin reglementarea frontierelor statului, iar în noțiunea de teritoriu sunt incluse solul cuprins între aceste frontiere, subsolul și coloana de aer corespunzătoare solului. Porțiunea de teritoriu cuprinsă între frontierele unui stat se referă la uscatul aflat sub suveranitatea statului respectiv, indiferent de poziționarea sa geografică, la luciul apelor interioare (râuri, lacuri, canale, porturi), precum și la marea teritorială, așa

cum este ea delimitată prin convenții internaționale. Subsolul corespunzător acestei suprafețe, adică coloana de pământ aflată sub nivelul mării în cadrul contururilor astfel precizate, se află sub suveranitatea statului fără nicio îngrădire. În schimb, în ceea ce privește spațiul aerian, acesta include coloana de aer situată deasupra solului delimitat prin frontiere și se întinde, în mod convențional desigur, până la limita inferioară a spațiului cosmic.

- 105 Legătura dintre teritoriu și populație se realizează prin intermediul puterii de stat. Doctrina juridică a perpetuat în analiza descriptivă a elementelor statului asimilarea puterii de stat cu noțiunea de suveranitate operată de Jean Bodin în secolul al XVI-lea, deși a devenit evident, de multă vreme, că cele două concepte sunt distincte, cea de a doua desemnând, în fapt, o trăsătură a primei. După cum am arătat anterior, suveranitatea exprimă supremația puterii de stat în interiorul statului și independența puterii de stat în raporturile sale cu alte state. În cele ce urmează vom analiza însă, sub denumirea devenită tradițională de suveranitate, unele aspecte referitoare la puterea de stat ce nu au fost explicate în capitolul consacrat acesteia.

§3. Suveranitatea

3.1. Terminologie

- 106 Termenul de suveranitate este **plurisemantic**. Carré de Malberg a reușit să îi găsească cel puțin trei sensuri, fără însă a defini noțiunea de suveranitate, știut fiind că, în drept, nu există realități absolute, ci doar concepte valide sau nu în raport cu o anumită realitate socială. Astfel, un prim sens desemnează caracterul suprem al unei puteri pe deplin independente, adică o trăsătură a puterii de stat; un al doilea sens se referă la ansamblul competențelor caracteristice statului, fiind, în fapt, sinonim cu însuși conceptul de putere de stat, iar un al treilea sens caracterizează poziția pe care o ocupă în ansamblul organelor statului titularul puterii statale și identifică suveranitatea cu competența organului respectiv.

Termenul de suveranitate poate, de asemenea, să fie însoțit de diverși determinanți, care îi precizează conținutul în funcție de contextul în care este utilizat. Se vorbește astfel despre **suveranitate populară**, **suveranitate națională** și **suveranitate de stat** pentru a desemna realități care, în mod ideatic, se pot confunda, dar care, în fapt, fac trimitere la justificări teoretice distincte ale puterii de stat. Se mai utilizează și noțiunile de **suveranitate externă** și **suveranitate internă** pentru a preciza repartizarea competențelor în cadrul statelor federale, unde conceptul de suveranitate capătă noi dimensiuni. Pot fi întâlnite și categoriile de **suveranitate absolută** și **suveranitate relativă** pentru a desemna justificarea cauzelor prime ale puterii de stat (*ultima ratio* sau competența competențelor) și, respectiv, atribuțiile necesare existenței normale a unui stat.

Pentru explicarea suveranității este necesară analizarea a cel puțin trei probleme teoretice, și anume: evoluția istorică a conceptului de suveranitate, explicarea accepțiunilor de suveranitate populară, suveranitate națională și suveranitate de stat și stabilirea titularului suveranității.

3.2. Evoluție istorică

Suveranitatea, ca atribut al statului a apărut odată cu apariția acestuia, dar 107 ideile și concepțiile despre suveranitate apar mult mai târziu, ele fiind situate spre sfârșitul evului mediu. Pregnant, ideea independenței statelor apare și este susținută de Francesco de Vittoria (1480-1546), Francesco Suarez (1548-1617), Alberico Gentili (1552-1608). Se consideră că primul care a clarificat conceptul de suveranitate a fost Jean Bodin (1530-1595) în lucrarea *Les six livres de la République* (1576), care, considerând suveranitatea de origine divină, a definit-o ca puterea supremă absolută a statului, inalienabilă, constantă, imprescriptibilă și indivizibilă. Astfel, el consideră că suveranul (monarhul în accepțiunea sa) nu este vasalul puterii temporale, ci locotenentul divinității pe pământ, el este supus, deci, legilor naturale și divine, nu se poate răscula împotriva divinității, însă nu este supus propriilor legi care se adresează doar supușilor săi, suveranitatea sa fiind una absolută și deplină. Dacă până la Bodin divinitatea era considerată a fi izvorul dreptului, după acesta dreptul decurge de la suveran, care poate dispune după bunul său plac și nu mai ține cont de tradiția istorică. Germenele teoriilor pozitivistice astfel semănat însă, Bodin consideră că divinitatea rămâne izvorul ultim al puterii, căci suveranul este, totuși, supus acesteia.

Ruptura față de acest sistem de gândire se va produce prin afirmarea 108 faptului că puterea decurge de la popor și legitimitatea acesteia se justifică prin contractul social încheiat între monarh, în calitate sa de detentor al puterii statale și popor. Centralizarea și raționalizarea puterii de stat s-au fundamentat, mai târziu, pe ideea unui monarh care îi reprezintă pe toți supușii săi, inclusiv plebea și nu doar nobilimea care îi era, oricum, supusă prin relațiile de vasalitate și suzeranitate. Secularizarea statului are drept punct de plecare necesara secularizare a puterii de stat, atunci confundată încă cu suveranitatea.

Tocmai această **secularizare** a permis fundamentarea teoriei suveranității populare, pasul înainte fiind realizat prin descoperirea faptului că ceea ce anterior se afla concentrat în mâinile monarhului este, în fapt, distribuit între membrii colectivității statale, care, datorită calității lor de cetățeni, sunt considerați a fi egali în cadrul procesului decizional. Suveranitatea populară este fundamentată pe ideea universalității conceptului de cetățean (J.J. Rousseau); ea postulează ideea că fiecare cetățean cedează partea sa de suveranitate pentru a întregi suma tuturor într-una deplină și inalienabilă. Guvernanților li se încredințează nu

suveranitatea, ci exercițiul acesteia, poporul păstrând întotdeauna posibilitatea revocării reprezentanților săi și dreptul de decizie finală.

- 109 În decursul istoriei s-au emis numeroase opinii diferite asupra suveranității, mergându-se de la afirmarea și justificarea suveranității ca realitate și principiu, la negarea suveranității, la considerarea suveranității drept ceva învechit, demodat și – mai mult chiar – până la considerarea suveranității ca sursă a conflictelor dintre state.

Precum observăm, în clarificarea conceptului de suveranitate trebuie explicate și **alte două noțiuni**, des întâlnite atât în literatura juridică și, mai ales, în cea politică, și anume **suveranitatea poporului** și **suveranitatea națională**.

3.3. Suveranitatea poporului și suveranitatea națională

- 110 **Suveranitatea poporului** reprezintă dreptul poporului de a decide asupra sorții sale, de a stabili orientarea politică a statului și alcătuirea organelor lui, precum și de a controla activitatea acestora. În mod ideal, în societatea în care puterea de stat aparține, în mod real, întregului popor, suveranitatea poporului se identifică cu suveranitatea de stat. De altfel, suveranitatea poporului legitimează dreptul acestuia la **insurecție**. Consecința imediată a acestei modalități de fundamentare a suveranității de stat înțeleasă ca putere instituționalizată este aceea că exprimarea voinței poporului suveran necesită acordul tuturor membrilor acestuia, conducând, la limită, la **absolutism democratic**. De aici rezultă că **puterea este inalienabilă**, exercitarea ei trebuie realizată în mod direct și nu prin reprezentanți, guvernanții neavând decât un **mandat imperativ** și fiind revocabili în caz de neîndeplinire întocmai a mandatului primit.

- 111 **Suveranitatea națională** se fundamentează pe ideea sociologică de națiune considerată ca persoană morală (juridică) ce dispune de o voință proprie, distinctă de cea a persoanelor care o compun temporar la timpul prezent, voință care însă se exprimă prin reprezentanții națiunii desemnați conform unor proceduri asupra cărora membrii națiunii au convenit de comun acord. De esența suveranității naționale este faptul că ea **aparține națiunii**, care însă nu poate să o exercite în mod direct și trebuie, cu necesitate, să îi **delege exercițiul unor reprezentanți**. Delegarea nu implică în mod absolut alegeri, ea se poate realiza și prin alte forme. Mandatul acordat însă nu mai poate fi cenzurat de membrii națiunii, care nu mai au nici dreptul de decizie finală, ci trebuie să se supună deciziilor luate de națiune ca o voință superioară și distinctă de suma individualităților. Expresia suveranității naționale nu poate fi obținută prin însumarea voințelor individuale, ci reprezintă o voință distinctă, presupusă a întregii națiuni. Suveranitatea națională se traduce, cel mai adesea, prin **suveranitatea parlamentului**. Consecința directă este aceea că puterea de stat este unică, inalienabilă și indivizibilă, reprezentarea corpului electoral fiind însă posibilă prin intermediul adunării special desemnate în acest

scop, care are un **mandat colectiv**, ceea ce împiedică revocarea individuală a membrilor săi.

Conceptul de suveranitate națională nu poate avea altă semnificație decât în situația în care se are în vedere **dreptul la autodeterminare** și la dezvoltarea independentă a fiecărei națiuni, indiferent că aceasta posedă sau nu o organizație proprie de stat și care poate conduce la apariția de noi state. Bineînțeles că atunci când națiunea s-a constituit într-un stat, suveranitatea națională se identifică cu suveranitatea de stat.

Apare, credem noi, evidentă atât deosebirea, cât și legătura între suveranitatea de stat, pe de o parte, și suveranitatea poporului sau cea națională, pe de altă parte. Se observă că numai suveranitatea de stat este o caracteristică generală a puterii de stat. Realitatea că, deseori, aceste trei noțiuni se regăsesc înmănunchiate într-una singură, atotcuprinzătoare, nu ne poate duce la ideea negării existenței a trei noțiuni distincte. Ar însemna să negăm existența unor noțiuni de largă circulație și rezonanță politică și, practic, să simplificăm nejustificat explicațiile despre suveranitate.

Odată aceste aprecieri făcute, urmează a observa că în obiectul de cercetare al științei dreptului constituțional intră **suveranitatea de stat** ca una din trăsăturile generale ale puterii, ale statului. În doctrină s-a ridicat, totuși, și întrebarea de a ști dacă suveranitatea poate fi considerată drept o **condiție prealabilă**, necesară pentru însăși existența statului sau ea reprezintă doar o consecință a apariției puterii instituționalizate sub forma statală. Distincția are importanță practică dacă o privim prin prisma efectelor pe care le produce cu privire la fenomenul puterii de stat. În măsura în care considerăm suveranitatea drept o condiție indispensabilă pentru însăși existența statului, suveranitatea națională este suficientă pentru a justifica autodeterminarea popoarelor, ca și războaiele juste purtate în acest scop, iar suveranitatea poporului înțeleasă ca suveranitate de stat justifică dreptul și legitimează puterea. Dacă, în schimb, considerăm suveranitatea de stat drept o **consecință a puterii instituționalizate**, materializată sub forma competențelor organelor statului, ea ar putea fi destul de mult limitată. Considerată ca noțiune juridică, suveranitatea de stat conduce la o polemică fundamentală între susținătorii existenței unei ordini juridice situate deasupra statului (doctrinile *ius naturaliste*), care ar fundamenta și justifica însuși statul și cei care susțin că statul, ca ordine juridică, nu poate să decurgă decât din suveranitate (doctrină normativistă). Suveranitatea de stat ridică tocmai acest tip de întrebări, dincolo de faptul că fundamentarea sa poate fi încă discutată (suveranitate populară sau națională).

3.4. Titularul suveranității înțelese ca putere de stat

Precizând că suveranitatea este o trăsătură generală a puterii de stat, vom observa că nu se poate vorbi de un titular al suveranității decât în măsură în

care am pune semnul egalității între puterea de stat și suveranitate. De aceea vorbim de deținătorul puterii statale, putere care este suverană. Raportat la evoluția istorică a conceptului de suveranitate, dacă pentru Jean Bodin titularul suveranității este monarhul, începând cu Rousseau secularizarea puterii de stat conduce la ideea că **titularul puterii de stat suverane este poporul**.

3.5. Definiția suveranității de stat

114 Caracteristic definițiilor date este definirea suveranității ca dreptul statului de a decide liber în treburile sale interne și externe. Așa cum am arătat, suveranitatea, trăsătură generală a puterii de stat, este supremația și independența puterii în exprimarea și realizarea voinței guvernanților ca voință obligatorie pentru întreaga societate. Câteva explicații sunt, bineînțeles, necesare.

În literatura juridică se subliniază faptul că definirea conținutului suveranității prin supremație și independență nu înseamnă divizarea suveranității în părți distincte, de sine stătătoare, deoarece o asemenea împărțire ar avea un caracter artificial față de caracterul unic și indivizibil al suveranității. Este vorba, de fapt, de definirea modului de existență și realizare a puterii, ca putere suverană.

Definirea suveranității numai prin supremație sau numai prin independență este insuficientă, căci în timp ce supremația evocă acea însușire a puterii de stat de a fi superioară oricărei alte puteri în raporturile cu populația, cuprinsă în limitele frontierelor statului, independența evocă acea trăsătură a puterii de a nu fi îngrădită, în realizarea scopurilor sale, de nicio altă putere de stat străină. Trebuie adăugat, desigur, că aceasta nu poate duce la ideea contrară ordinii internaționale, în sensul căreia statele, în virtutea suveranității, ar putea avea comportări arbitrare în viața internațională.

Secțiunea a IV-a. Forma de guvernământ

115 În dreptul constituțional, prin formă de guvernământ înțelegem, în general, modul în care sunt constituite și funcționează organele statale prin care se exercită puterea politică într-un stat. Forma de guvernământ este raportată, în principiu, la trăsăturile definitorii ale șefului de stat și la raporturile sale cu puterea legiuitoare. Realizând o sinteză a formelor de guvernământ, vom reține că cele mai utilizate au fost și sunt monarhia și republica.

§1. Monarhia

116 Ca formă de guvernământ, se caracterizează prin aceea că șeful statului este un **monarh** (rege, domn, împărat, prinț, emir), absolut sau nu, ereditar

sau desemnat după proceduri specifice în funcție de tradițiile regimului constituțional.

Monarhia este cunoscută din cele mai vechi timpuri și a fost cea mai răspândită formă de guvernământ. În evoluția monarhiei se pot identifica: monarhia absolută, monarhia limitată, monarhia parlamentară dualistă, monarhia parlamentară contemporană.

Monarhia absolută, cea mai veche formă de monarhie, se caracterizează prin puterea discreționară în stat a monarhului. Această formă specifică până la Revoluția franceză, a existat până aproape de timpurile noastre, fiind de menționat că la începutul secolului al XX-lea existau încă două imperii absolute, și anume Imperiul rus și Imperiul otoman.

Monarhia limitată (constituțională) se caracterizează prin limitarea puterilor monarhului prin legea fundamentală a statului (constituția). Cu toate aceste limitări, monarhul are un mare rol, atribuțiile parlamentului fiind reduse.

Monarhia parlamentară dualistă este o formă a monarhiei constituționale, în care monarhul și parlamentul stau, din punct de vedere legal, pe o poziție egală.

Monarhia parlamentară contemporană, întâlnită astăzi în Anglia, Belgia, Olanda, țările scandinave, ca o expresie a tradiției și istoriei acestor țări, are mai mult un caracter simbolic. Monarhul păstrează unele prerogative, precum dreptul de a dizolva parlamentul, dreptul de numiri în funcții superioare, dreptul de a refuza semnarea unor legi.

§2. Republica

Este acea formă de guvernământ în care, așa cum se spune, cetățenii se guvernează singuri, desemnându-și sau alegând un șef de stat, denumit, de regulă, președinte. În republică guvernarea se desfășurează prin reprezentanți aleși după proceduri electorale. Aici, șeful de stat – președintele de republică – este ales fie direct prin vot universal, fie de către parlament, desemnare ce determină clasificări ale acestei forme de guvernământ.

Republica parlamentară se caracterizează prin alegerea șefului de stat de către parlament, singur sau completat cu delegați, în fața căruia, de altfel, și răspunde, nuanțat desigur. Datorită acestui lucru, poziția legală a șefului de stat este inferioară parlamentului (Italia, Austria, Germania, Finlanda).

Republica prezidențială se caracterizează prin alegerea șefului de stat de către cetățeni, fie direct prin vot universal, egal, secret și liber exprimat, fie indirect, prin intermediul colegiilor electorale (electori în S.U.A., de exemplu).

Acest mod de desemnare a președintelui de republică îl situează, din punct de vedere legal, pe o poziție egală cu parlamentul. În republica prezidențială prerogativele șefului de stat sunt puternice. În unele republici prezidențiale, președintele de republică este și șeful guvernului (S.U.A., de exemplu), în altele există și un șef al guvernului (Franța, de exemplu).

În forma de guvernământ republicană, funcția de șef de stat poate fi îndeplinită fie de o singură persoană, fie de către un organ colegial (situație mai des întâlnită în statele din Europa de Est în perioada 1945-1990).

§3. Evoluția formei de guvernământ a statului modern român

124 Evoluția formei de guvernământ în România a exprimat întreaga evoluție istorică, de la formarea statului unitar român (1859), până în prezent. În acest sens vom aminti că, potrivit Statutului lui Cuza (1864), puterile publice erau încredințate „Domnului, unei Adunări ponderatrice și Adunării electivă”, **domnia** caracterizând, deci, instituția de șef de stat.

Constituția din anul 1866, sub-sețiunea I „Despre domn”, reglementează **monarhia** ca formă de guvernământ, stabilind ereditatea în linie descendentă directă, legitimitatea cu excluderea copiilor nelegitimi, primogenitura, masculinitatea, cu înlăturarea urmașilor de sex feminin. Este interesant de reținut că și Constituția din anul 1866 denumeste șeful de stat tot **domn**, capitolul II fiind intitulat „Despre Domn și Miniștri”. După proclamarea Regatului (1881) domnul „ia pentru sine și moștenitorii săi, titlul de Rege al României”. Monarhia este menținută și de constituțiile din 1923 și din 1938.

Forma monarhică a fost înlocuită cu **forma republicană de guvernământ** prin Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947. Republica a fost consacrată prin constituțiile din anii 1948, 1952, 1965.

După revoluția din decembrie 1989, prin Decretul-lege nr. 2/1989 s-a reafirmat **forma de guvernământ republicană**, iar, potrivit legislației, s-a instituit funcția de Președinte al României. Constituția actuală a României, prin art. 1, stabilește că forma de guvernământ a statului român este republica. Președintele României este ales prin vot universal (egal, direct și secret) și nu este subordonat Parlamentului.

În finalul explicațiilor privind forma de guvernământ prezintă interes constatările lui Montesquieu (*Despre spiritul legilor*, vol. I, Editura Științifică, 1964) în sensul că „există **trei forme de guvernământ**: guvernământul republican în care întregul popor sau numai o parte deține puterea supremă; cel **monarhic**, în care conduce unul singur, dar potrivit unor legi fixe și dinainte stabilite; cel **despotic**, în care unul singur, fără vreo lege și fără vreo regulă, mână totul după voința și capriciile sale (p. 18).

Secțiunea a V-a. Structura de stat

Ca element al statului **teritoriul** interesează dreptul constituțional sub aspectul structurii de stat (numite, uneori, și forma statului, fără a se face confuzie însă cu conceptul de formă de stat) și al organizării administrative.

§1. Noțiunea de structură (formă) de stat

Structura (forma) de stat nu este altceva decât **organizarea de ansamblu a puterii în raport cu teritoriul**, ea indicându-ne dacă un stat este constituit din unul sau mai multe state membre.

Structura de stat formează obiect de cercetare, în egală măsură, atât pentru dreptul internațional public, cât și pentru dreptul constituțional. Acest lucru se explică prin complexitatea problemicii și, bineînțeles, prin implicațiile sale politice, juridice și științifice. Este dificil și – am putea spune – puțin recomandabil din punct de vedere strict științific să se încerce o divizare pe ramuri de științe juridice a problemicii structurii de stat, ea formând o unitate. Numai rațiuni de ordin strict didactic, impuse prin planul de învățământ, justifică cercetarea la dreptul constituțional doar a unor anumite chestiuni teoretice privind structura de stat.

Dreptul internațional public este interesat în cercetarea structurii de stat îndeosebi pentru identificarea **subiectelor raporturilor de drept internațional**. Pentru dreptul constituțional, interesul științific ce-l prezintă structura de stat ține de faptul că teritoriul este o bază a organizării puterii, că structura de stat este organizarea puterii în raport cu teritoriul și că dreptul constituțional reglementează acele relații sociale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii.

Forma statului, sub aspectul organizării statelor în state unitare și federale, sau simple și compuse, sau în asociații de state, a format și formează obiect de cercetare al unei vaste literaturi de specialitate, lucru firesc datorat implicațiilor profunde ale acestor aspecte. Analizată sub titluri diferite, precum structura de stat (T. Drăganu, N. Prisca, I. Benditer, I. Umanski), formele statului (G. Burdeau), diferite specii de stat (A. Hauriou), instituții integrante și agregative (M. Prelot), organizarea statelor în state federative și unitare este prezentă permanent în literatura juridică. Dacă în lucrările autorilor menționați se regăsesc nuanțe comune de ordin tehnic juridic, trebuie să observăm însă și deosebiri atât de conținut, cât și de terminologie.

În explicarea formelor de organizare a puterii în raport cu **teritoriul** se ivesc multe dificultăți de ordin teoretic și practic datorate complexității implicațiilor juridice și politice. Dificultățile în studierea și sistematizarea formelor

statului se datorează chiar evoluției formelor de stat determinate de evoluția tipurilor de stat, precum și tendințelor de dezvoltare a proceselor interne. Mai mult decât atât, așa cum, adeseori, se subliniază în lucrările de specialitate, indicațiile vocabularului curent și, de asemenea oficial, trebuie reținute cu mare prudență, căci, adeseori, o denumire ce nu este prea justificată științific este, totuși, menținută pentru rațiuni politice etc. Astfel, Elveția contemporană, deși este o federație, continuă să se numească confederație.

Ținând cont de dimensiunile logic determinate ale unei prelegeri universitare, cercetarea structurii de stat va cuprinde doar unele aspecte de mare generalitate, în măsura în care sunt necesare explicării structurii statului român. Vom observa, în primul rând, că, în cadrul formelor structurii de stat, urmează a fi cuprinse numai statele unitare și federale, deoarece, cât privește alte forme, ele sunt încadrate în categoria asociațiilor de state. Vom mai adăuga însă că nu este lipsită de substanță științifică ideea că și uniunile reale pot fi considerate forme ale structurii de stat, urmând ca, la momentul potrivit, să dăm explicațiile necesare. Gruparea statelor unitare și federale distinct de asociațiile de state, se explică prin aceea că primele sunt fenomene ale vieții statale interne, sunt **subiecte unitare de drept**, în timp ce asociațiile de state sunt **fenomene ale vieții internaționale**, iar statele membre ale asociațiilor continuă să rămână subiecte individualizate de drept. De altfel, deosebirile vor reieși mai pregnant din analiza concretă a acestor forme de organizare a puterii de stat.

§2. Formele structurii de stat

- 128 În formele structurii de stat cuprindem **statul unitar** și **statul federativ**. Statul unitar mai este denumit în literatura de specialitate și statul simplu, iar statul federativ mai este analizat și sub denumirea de stat compus sau complex, alături de asociațiile de state.

2.1. Statul unitar (simplu)

- 129 Ca formă a structurii de stat, statul unitar se caracterizează prin existența unei **formațiuni statale unice** și prin existența unui singur rând de organe centrale de stat (un singur organ legiuitor, un singur guvern, un singur organ judecătoresc suprem). De asemenea, **cetățenii statului unitar au o singură cetățenie**, iar organizarea administrativă a teritoriului este astfel făcută încât, de principiu, organele de stat din unitățile administrativ-teritoriale se subordonează uniform față de organele de stat centrale. O consecință importantă a acestor trăsături o reprezintă și faptul că, în principiu, dreptul este aplicat uniform pe întreg teritoriul statului unitar. Sunt state unitare România, Bulgaria, Suedia.

Unii autori merg mai departe în analiza statului unitar, identificând două categorii de state unitare, și anume **statul unitar simplu** și **statul**

unitar complex sau **regional** (Italia sau Spania). De asemenea, în raport de modalitatea concretă în care se exercită puterea de stat în cadrul statelor unitare, se poate vorbi despre state unitare **centralizate** sau **descentralizate**. În statele centralizate exercitarea puterii statale se realizează prin intermediul autorităților centrale, cele locale fiindu-le uniform subordonate și neavând decât rolul de a pune în aplicare deciziile astfel adoptate. În statele descentralizate, autoritățile locale pot avea unele competențe decizionale proprii, distincte de cele ale autorităților centrale.

Potrivit lui Marc Lejeune, statul unitar poate să cunoască descentralizare, dar sub autoritatea și controlul puterii centrale (p. 4).

2.2. Statul federativ (compus, unional)

Spre deosebire de statul unitar, statul federativ este format din două sau mai multe state membre, din unirea cărora apare **un nou stat, federația** – ca subiect unitar de drept. El se caracterizează prin existența a două rânduri de organe centrale de stat, și anume organele federației (Parlament, Guvern, organ suprem judecătoresc) și organele statelor membre, în sensul că fiecare stat membru are un Parlament, un guvern și un organ judecătoresc suprem proprii. Rezultând din unirea statelor membre, care-și mențin, totuși, o anumită independență (se vorbește chiar de suveranitatea membrilor federației), federația se caracterizează și printr-o structură aparte a organelor de stat federative. Astfel, Parlamentul federal este un parlament bicameral, aici impunându-se cu necesitate existența unei a doua Camere care să reprezinte statele membre (Consiliul statelor în Elveția, Senatul în S.U.A. etc.). Desigur, sunt și state unitare în care Parlamentul are o structură bicamerală, dar aici bicameralismul este justificat de „oportunitatea politică și ingeniozitatea constituțională” sau de nevoia realizării unui democratism și a unui echilibru în legiferare. Pentru statele federale însă, bicameralismul este o necesitate.

Raporturile dintre statele membre ale federației sunt **raporturi de drept intern**, federația formând o uniune de drept constituțional, spre deosebire de asociațiile de stat care formează uniuni de drept internațional și în care raporturile dintre state sunt raporturi de drept internațional. De aceea, dacă aceste raporturi sunt reglementate în cadrul federației prin constituția federației, ele sunt reglementate în celălalt caz prin tratatele internaționale.

Trebuie menționată, de asemenea, și o altă caracteristică a statului federal, și anume existența a **două cetățenii**, care însă se **implică reciproc**. Cetățenii au cetățenia statului membru, precum și cetățenia statului federal, afară de cazul în care statele membre ale federației decid altfel. Această situație, firească, trebuie deosebită de situația dublei cetățenii care se poate ivi datorită conflictelor legilor privitoare la cetățenie, sau îngăduirii sale prin legislație.

Astăzi forma de stat federală este regăsită la multe state. În continentul american au structură federală Statele Unite, Canada, Mexic, Brazilia, Argentina,

Venezuela etc. În Europa sunt state federative Elveția, Germania, iar în Asia și Oceania, India, Australia.

Observând statele cu structură federală existente astăzi în lume, vom constata o diversitate de state determinată de diversitatea de soluții ce s-au impus în timp.

- 132 Cercetând statul federativ, ca formă a structurii de stat, se impune identificarea subiectelor de federație și a formelor de autonomie. Subiecte de federație sunt numai statele membre ale federației, numai statele din unirea cărora a luat naștere federația. Numai subiectele de federație păstrează o anumită independență sau suveranitate, numai ele au, de principiu, dreptul de a se desprinde din federație. În afara subiectelor de federație mai pot fi identificate și unele forme de autonomie, determinate de necesitatea rezolvării unor probleme naționale locale. Astfel, se pot întâlni ca forme de autonomie în federație, republicile autonome, regiunile autonome, districtele naționale, provinciile autonome.

- 133 O altă problemă teoretică, de mare generalitate, privește tendențele de dezvoltare a statului federativ. Statul federativ este supus, în principiu, la două tendințe opuse, tendințe care nu sunt ușor de identificat, și care se manifestă diferit în funcție de diferitele federații, de esența statelor, de rezolvarea problemei naționale, de ideologia ce stă la baza statului etc. Una din aceste tendințe este de centralizare, de trecere la statul unitar, și cealaltă de descentralizare, de menținere a federației. Aceste tendințe sunt condiționate de problemele economice, care nu pot fi, de principiu, rezolvate la nivelul statelor membre, de distribuirea energiei și combustibilului, de realizarea unor programe de radio și televiziune, de mișcarea forței de muncă, de necesitatea existenței unor servicii sociale, de asistență etc. Complexitatea problemelor care determină sau condiționează aceste două tendințe, varietatea lor, impun, implicit, soluții variate, corespunzătoare intereselor concrete ale statelor federative luate individual. Aceste tendințe explică transformările structurale produse în unele federații după anul 1990.

- 134 În fine, un interes teoretic aparte prezintă Belgia ca stat federativ nou, aici regulile generale pe care le-am expus aplicându-se doar parțial, motiv pentru care vorbim de un **federalism informal**. Din anul 1993 Belgia este un stat federal compus din trei comunități (comunitatea franceză, comunitatea flamandă și comunitatea germanofonă) și din trei regiuni (Regiunea valonă, Regiunea flamandă și Regiunea bruxelleză). De asemenea există patru regiuni lingvistice (de limbă franceză, de limbă neerlandeză, regiunea bilingvă Bruxelles – Capitală, de limbă germană).

Potrivit lui Marc A. Lejeune, „Restructurarea statului belgian nu este deci un fenomen izolat, ea se înscrie din contră într-o perspectivă mai largă, aceea a regionalizării, care cuprinde în realitate întreaga Europă” (p. 10).

§3. Asociațiile de state

Asociațiile de state nu constituie forme ale structurii de stat, ele nedând naștere la state noi și, deci, implicit, la noi subiecte de drept. Ele sunt forme ale vieții internaționale, constituite și funcționând pe baza tratatelor internaționale, statele membre păstrându-și independența (este adevărat, formală uneori) și intrând între ele nu în raporturi de drept constituțional (drept intern), ci în raporturi de drept internațional.

În cadrul asociațiilor de state sunt cercetate obișnuit uniunea personală, uniunea reală și confederația. Unii autori mai adaugă la această enumerare comunitatea de națiuni (Commonwealth) și uniunea franceză, în timp ce alții, studiind uniunile și confederația sub noțiunea mai largă de state compuse, în care se cuprinde și federația, includ în asociația de state numai comunitatea de națiuni și uniunea franceză. Fără îndoială un loc aparte în cercetarea științifică trebuie să-l ocupe Uniunea Europeană, ca actualitate și perspectivă.

3.1. Uniunea personală

Uniunea personală este o asociație de două sau mai multe state independente, care au comun doar șeful statului. Ea nu poate fi formă a structurii de stat, deoarece nu este un stat nou. Uniunea personală a fost consecința legilor de succesiune la tron sau alegerii unui șef de stat comun. Uniuni personale cunoscute în istorie sunt: Anglia și Regatul Hanovrei între 1714 (anul înscăunării pe tronul Angliei a regelui George I din ramura familiei domnitoare de Hanovra) și 1837 (anul urcării pe tronul Angliei a Reginei Victoria); Olanda și Marele Ducat de Luxemburg între anii 1890-1915; Belgia și Congo între anii 1885-1908; cele trei republici din continentul american unite sub președinția lui Simon Bolivar, și anume Peru (1813), Columbia (1814) și Venezuela (1816).

3.2. Uniunea reală

Uniunea reală este o asociație de state în care, pe lângă șeful statului, există și alte organe de stat comune. De obicei, aceste organe de stat comune sunt în domeniul afacerilor externe, armatei, finanțelor etc. Așa cum se precizează în literatura de specialitate, în cazul uniunilor reale s-a putut vorbi, într-adevăr, de o formă a structurii de stat, nu numai pentru că, în general, li s-a recunoscut dreptul de a acționa în relațiile internaționale ca un singur stat, dar și ca o consecință a faptului că ele aveau și alte organe comune decât șeful statului. Am adăuga la aceasta și faptul că, în unele cazuri, uniunea reală a fost o etapă spre formarea statului unitar, ceea ce pune într-o lumină specifică, proprie, raporturile dintre statele membre ale uniunii reale (de exemplu, Principatele

Unite). Uniuni reale cunoscute în istorie sunt: Principatele Unite între 24 ianuarie 1859 și 24 ianuarie 1862, Austria și Ungaria între anii 1867-1918; Norvegia și Suedia între anii 1815-1905; Danemarca și Islanda între anii 1918-1944.

3.3. Confederația de state

- 138 Confederația este o **asociație de state independente** determinată de considerente economice și politice, atât de ordin intern, cât și de ordin extern, care **nu dă naștere unui stat nou**, ca subiect individualizat de drept. Statele care formează confederația urmăresc realizarea unor scopuri comune economice, financiare, politice, de apărare etc. În vederea discutării și hotărârii în problemele comune, statele confederate își aleg un organism comun, denumit dietă sau congres, unde sunt reprezentate toate statele membre, care ia hotărâri numai cu unanimitate de voturi. Hotărârile acestui organism obligă statele numai dacă sunt aprobate ulterior de către state. La baza confederației stă tratatul internațional. Confederațiile cunoscute în istorie au constituit o etapă spre realizarea statului federal. În istorie s-au cunoscut următoarele confederații: Confederația statelor americane între anii 1778-1787; Confederația germanică între 1815-1871; Confederația elvețiană între anii 1815-1848.

Secțiunea a VI-a. Organizarea administrativă a teritoriului

§1. Noțiunea și importanța organizării administrative a teritoriului

- 139 Așa cum am arătat, teritoriul interesează dreptul constituțional sub două aspecte, și anume structura de stat și organizarea administrativă a teritoriului. Fiind vorba de un factor comun – **teritoriul** – apare evidentă legătura ce există între noțiunea de organizare administrativă a teritoriului și cea de structură de stat, precum evidentă este și dificultatea stabilirii deosebiriilor între aceste două noțiuni.

- 140 Pentru definirea noțiunii de organizare administrativă a teritoriului trebuie, în prealabil, efectuat un scurt examen teoretic al definițiilor date în literatura juridică și făcută precizarea că o definiție științifică poate fi realizată dacă se pornește de la justa identificare și precizare a corelațiilor ce pot exista între **puterea** organizată în stat și **teritoriu**.

Vom identifica în literatura de specialitate **două opinii** care diferă între ele prin aceea că, în timp ce unii autori consideră organizarea administrativ-teritorială o delimitare a teritoriului și populației în unități administrative, alții o consideră ca delimitarea teritoriului în unități administrative.

Astfel, conform unei opinii (Nistor Prisca), organizarea administrativ-teritorială este „delimitarea teritoriului și populației în unități administrative, în vederea îndeplinirii conducerii de stat în mod unitar pe întreaga țară, potrivit cu sarcinile și funcțiile statului”. Se justifică acest punct de vedere prin aceea că Legea nr. 2/1968, vorbind de organizarea teritoriului, evocă ideea că „este de la sine înțeles că această organizare cuprinde și populația împreună cu mijloacele de producere a bunurilor necesare traiului”.

Într-o altă opinie (Ichil Benditer), organizarea administrativă a teritoriului trebuie definită ca „delimitarea teritoriului în unități” administrative făcută în scopul îndeplinirii pe teren a sarcinilor statului sau, mai bine zis, pentru realizarea unitară a puterii de stat.

Acest al doilea mod de definire a organizării administrative a teritoriului este modul pe care-l considerăm exact din punct de vedere științific, așa cum, de altfel, va reieși din considerațiunile ce le vom expune în continuare.

Astfel, precum se subliniază în literatura juridică, în organizarea administrativă a teritoriului, elementul unic este teritoriul, deoarece el face obiectul organizării în unități. Întrucât teritoriul este una dintre bazele organizării puterii de stat, definiția trebuie să exprime relația dintre teritoriu și organizarea puterii de stat. Mai mult, populația nu constituie, în totalitatea ei, o bază a organizării puterii de stat, deoarece nu toată populația participă la conducerea de stat, la aceasta participând numai cetățenii. 141

Iar cetățenii nu pot fi reținuți în definiție, deoarece cetățenia nu este specifică conducerii de stat în diferitele unități administrativ-teritoriale, ci ea este specifică exercitării puterii de stat atât pe planul întregii țări, cât și pe acela al unităților administrativ-teritoriale.

Se mai pot adăuga, bineînțeles, și alte considerente în sprijinul tezei că organizarea administrativă a teritoriului este delimitarea teritoriului în unități. Vom aminti, astfel, că art. 3 alin. (3) din Constituție, precum și dispozițiile legale în materie stabilesc că „**Teritoriul...** este organizat în unități administrativ-teritoriale...” (s.n.). Credem că definirea organizării administrative a teritoriului în sensul primei opinii duce la diminuarea nejustificată a rolului și importanței teritoriului ca bază distinctă a organizării puterii. Este îndeobște admis că **teritoriul** constituie **cadrul natural, geografic** al organizării puterii de stat, el determină fizic existența statului și că **nu poate exista un stat dacă nu există un teritoriu pe care acest stat să fie organizat**. În aprecierea rolului teritoriului trebuie să se plece de la aprecierea științifică, exactă a corelațiilor sale cu puterea.

Considerațiile expuse nu pot duce însă la neglijarea **rolului populației** 142 în realizarea organizării administrative a teritoriului. Dacă organizarea administrativă a teritoriului ține de delimitarea acestuia în unități, populația este **un criteriu** luat în seamă, alături de alte criterii (economic, național, social, căi de comunicații etc.) Delimitarea însă este teritorială, geografică și pentru că populația este **factorul mobil**, iar delimitările teritoriale sunt fixe. Cadru

natural, geografic, de organizare a puterii de stat, teritoriul are următoarele caracteristici juridice: inalienabilitatea, indivizibilitatea și egalitatea (în sensul că nu trebuie să existe privilegii în formarea unor anumite regiuni sau zone geografice).

143 Constituțiile României au stabilit expres că teritoriul țării este inalienabil și indivizibil. Plecând de la textul constituțional, unii autori critică definițiile mai vechi date organizării administrative a teritoriului, în sensul de „**împărțirea teritoriului** în unități administrativ-teritoriale”. În acest sens, se arată că utilizarea termenului «împărțire» a teritoriului nu poate fi acceptată având în vedere prevederile constituționale care se referă la indivizibilitatea statului. În legătură cu această observație trebuie să menționăm că ea ține de acuratețea științifică a exprimărilor și nu trebuie înțeles că cei care au definit astfel organizarea administrativă a teritoriului au evocat ideea împărțirii acestuia și nu a delimitării. Aceasta cu atât mai mult cu cât caracterul indivizibil al teritoriului este foarte vechi și a fost proclamat expres chiar de Constituția română de la 1866.

144 O problemă teoretică ce trebuie, de asemenea, rezolvată privește chiar expresia **organizare administrativă a teritoriului**. S-a susținut că deoarece organizatoric, puterea de stat acționează în forma organelor statului și delimitarea teritoriului se face în unități teritoriale în care să fie așezate diferitele organe ale statului. Se consideră că denumirea nu mai este proprie pentru organizarea de stat contemporană, deoarece ea este preluată de la vechea orânduire, în care puterea executivă, realizată prin organele administrative, era precumpănitoare și unde delimitarea teritoriului în unități teritoriale servea, în principal, așezării organelor administrative, de unde și denumirea. Or, în organizarea actuală de stat, unde organele reprezentative, cu funcții normative și de conducere sunt precumpănitoare, ele fiind constituite, nu numai la centru, ci pe întreg teritoriul, denumirea apare ca improprie. Nu putem să nu observăm că delimitarea teritoriului este administrativă prin natura sa și că, pe plan local, acționează și alte organe de stat în afara organelor puterii executive, și anume organele judecătorești.

145 În fine, o altă problemă teoretică privește **delimitarea noțiunilor** de structură de stat și de organizare administrativă a teritoriului. Dificultatea pleacă de la existența factorului comun care este teritoriul. S-a încercat deosebirea acestor două noțiuni prin stabilirea deosebirilor ce există între unitățile administrativ-teritoriale și subiectele de federație. Astfel, se arată că, în timp ce subiectele de federație îndeplinesc funcții guvernamentale, unitățile administrativ-teritoriale înfăptuiesc funcții administrative. De asemenea, subiectele de federație sunt colectivități politice, individualizate și distincte, având fiecare un sistem legislativ, administrativ și judecătoresc propriu, ceea ce nu se întâlnește la unitățile administrative etc.

Trebuie să observăm că aceste două noțiuni sunt strâns legate între ele, deoarece privesc două aspecte ale uneia și aceleiași baze de organizare a puterii de stat, și anume teritoriul. Dar nu trebuie scăpat din vedere că fiecare noțiune are un conținut și un sens proprii. Deosebirea principală între structura de stat și organizarea administrativ-teritorială constă în faptul că prima se referă la organizarea puterii la nivelul statului în întregul său, în timp ce organizarea administrativă a teritoriului are în vedere crearea pe teritoriul statului a unui număr de unități în scopul unei mai eficiente conduceri de stat pe plan local. Denumirea de unități administrative este folosită pentru a se distinge de cele politice, care sunt formații statale în cadrul statului federal.

La sfârșitul acestor considerații, putem spune că organizarea administrativă a teritoriului are în vedere delimitarea teritoriului unui stat în unități administrative-teritoriale, delimitare făcută în scopul realizării unitare a puterii. Vom adăuga la cele de mai sus că organizarea administrativă a teritoriului se face în funcție de anumite obiective și criterii și că realizarea unitară a puterii se înfăptuiește prin organele de stat așezate în teritoriu.

Este necesară, acum, explicarea succintă a importanței organizării administrative a teritoriului. Dacă în evul mediu nu se putea vorbi de o organizare administrativă a teritoriului, această problemă se pune odată cu aparitia statelor centralizate cu teritorii întinse.

În condițiile statelor mari, întinse ca teritoriu, realizarea unitară a puterii nu mai putea fi făcută numai de organele centrale. De aceea teritoriul a fost organizat în unități administrative, la început determinate îndeosebi de rațiuni fiscale, militare și polițienești, în care funcționau organe locale de stat care asigurau, astfel, realizarea unitară pe teritoriu a puterii de stat. De asemenea, ca urmare a cererilor tot mai numeroase din partea cetățenilor pentru prestarea unor servicii din partea statului, a apărut necesitatea distribuirii în teritoriu a organelor de stat corespunzătoare, limitele unităților administrative devenind limitele competenței teritoriale a acestor organe de stat. Pe măsura dezvoltării societății, a sporirii sarcinilor și funcțiilor statului, organizarea administrativ-teritorială și-a impus tot mai mult prezența și necesitatea. Organizarea administrativă a teritoriului a căpătat o importanță sporită, corespunzătoare creșterii rolului statului în viața societății.

§2. Organizarea administrativă actuală a teritoriului României

2.1. Scurt istoric

Prima lege pentru organizarea administrativă a teritoriului țării noastre a fost elaborată de domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864, iar, conform acestei legi, teritoriul era organizat în județe, plăși și comune, comunele fiind

rurale și urbane. Cu o serie de modificări succesive, această lege a rămas în vigoare până la legea din anul 1925. O altă lege s-a adoptat în 1929, dar aceste legi nu aduc modificări substanțiale organizării administrative a teritoriului. În 1938 este creată o unitate administrativ-teritorială mai mare decât județul, și anume, ținutul, care este însă desființat în 1940. O altă organizare administrativ-teritorială s-a realizat prin Legea nr. 5 din 8 septembrie 1950, pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului țării. Astfel, se stabilesc ca unități administrativ-teritoriale: regiunile, raioanele, orașele și comunele. Această organizare administrativă a teritoriului a fost în vigoare, cu unele modificări, până în anul 1968, când s-a adoptat Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului. Teritoriul țării a fost organizat, în baza Constituției din anul 1991 și a legii, în județe, orașe și comune, așa cum vom observa mai departe. Prin Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România, s-au stabilit cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România.

În sinteză, legea:

- reglementează politicile de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele și prioritățile generale de dezvoltare a României, precum și cu obiectivele Uniunii Europene în domeniul coeziunii economice și sociale;
- stabilește constituirea a opt regiuni de dezvoltare;
- stabilește că regiunile de dezvoltare nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică;
- stabilește formarea de agenții de dezvoltare regională în fiecare regiune, competențele acestora, precum și a unui Consiliu național pentru dezvoltare regională.

2.2. Unitățile administrativ-teritoriale din România

- 149 Constituția stabilește prin art. 3 alin. (3) că teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. De asemenea, adaugă același articol, în condițiile legii unele orașe sunt declarate municipii.

a. Județul

- 150 Județul este unitatea administrativ-teritorială ce joacă rolul de verigă intermediară în cadrul organizării administrative a teritoriului. Față de această situație, județul are trăsături și funcționalitate proprii, specifice. Județul este o unitate administrativ-teritorială **complexă** din punct de vedere economic și social-cultural, unitate de **coordonare și control** din punct de vedere politico-administrativ. Organele de stat din județe au legături nemijlocite cu organele centrale de stat. Județul cuprinde orașe și comune. În stabilirea numărului județelor s-a urmărit ca acestea să fie echilibrate ca suprafață, număr de locuitori și potențial economic, capabile să asigure valorificarea resurselor materiale de pe întreg cuprinsul țării. Există, astfel, în țara noastră, un număr

de 41 de județe. Suprafața unui județ este, în medie, de aproape 6.000 km², iar populația, în medie, de peste 450.000 de locuitori. În funcție de condițiile naturale, starea căilor de comunicație, precum și de legăturile dintre localități, au fost însă constituite și județe cu o suprafață diferită de proporțiile medii.

Județele sunt astfel delimitate încât să cuprindă zone pedoclimatice diverse, care să permită dezvoltarea agriculturii. De asemenea, au fost luate în considerație căile de comunicație, astfel încât să se asigure legături directe, ușoare și rapide între localitățile din cuprinsul județului și reședința sa.

Județele cuprind în afara comunelor și un număr de orașe.

Orașele în care își au sediul autoritățile publice județene sunt **orașe reședință**. Orașul reședință este stabilit în funcție de importanța sa economică, socială și politică și, eventual, de perspectivele sale de dezvoltare. De asemenea, în stabilirea orașului reședință, s-a urmărit ca acesta să ocupe o poziție geografică cât mai centrală pentru a asigura legături rapide cu toate localitățile din cuprinsul județului. Desigur, sunt și orașe reședințe de județe care, geografic, nu se află în centrul județului, stabilirea lor ca reședințe fiind impusă de importanța lor economică, socială și culturală.

b. Orașul

Orașul este o unitate administrativ-teritorială de bază în cadrul organizării administrative a teritoriului. El este un centru de populație mai dezvoltat din punct de vedere economic, social-cultural și edilitar gospodăresc, având multiple legături cu zona înconjurătoare și asupra căreia trebuie să exercite o influență civilizatoare. Unele orașe sunt declarate **municipii**. Municipiile au fost declarate acele orașe care au un număr mai mare de locuitori, o însemnătate deosebită în viața economică, social-politică și cultural-științifică a țării, o îndelungată tradiție istorică sau care au condiții de dezvoltare în aceste direcții.

Municipiul București, față de importanța sa economică, politică și cultural-științifică, față de faptul că este capitala țării, are o organizare proprie, distinctă. Municipiul București este organizat pe șase sectoare, numerotate. Trebuie precizat că, potrivit Legii administrației publice locale, astfel cum a fost modificată în anul 1996 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 76 din 13 aprilie 1996), republicată în 2007, Sectorul Agricol Ilfov se va numi Județul Ilfov. Fiecare sector are organe proprii, care se subordonează organelor municipiului. Sub acest aspect, Municipiul București are un regim juridic și politic asemănător cu al județului.

c. Comuna

Comuna, în sensul Legii nr. 2/1968, este unitatea administrativ-teritorială de bază care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese și tradiții, alcătuită din unul sau mai multe sate, în funcție de condițiile

economice, social-culturale, geografice și demografice. Satele în care-și au sediile autoritățile publice comunale sunt **sate reședință**.

d. Stațiunile balneoclimaterice

- 153 Trebuie să subliniem încă de la început că stațiunile balneoclimaterice nu constituie unități administrativ-teritoriale distincte de cele explicate până acum. Conform Legii nr. 2/1968, orașele și comunele care, datorită condițiilor climaterice, hidrografice sau așezării lor, prezintă importanță pentru ocrotirea sănătății și asigurarea odihnei cetățenilor, sunt organizate ca stațiuni balneoclimaterice. Declararea unor localități stațiuni balneoclimaterice prezintă importanță cât privește regimul de înzestrare a acestora cu tot ce este necesar ocrotirii sănătății și odihnei oamenilor.

e. Satele și cătunele

- 154 Legea administrației publice locale stabilește posibilitatea formării comunelor din unul sau mai multe sate și cătune.

Secțiunea a VII-a. Caracterele statului român

- 155 Trăsăturile statului român rezultă din dispozițiile constituționale în vigoare. Astfel, în art. 1 al Constituției României adoptate prin referendum la 8 decembrie 1991, așa cum a fost reformulat acest text în urma revizuirii din anul 2003, **statul român** este caracterizat ca fiind un stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil, stat de drept, democratic și social.

§1. România – stat național

- 156 Caracterul **național** al statului român exprimă o trăsătură a acestuia ce vizează unul din elementele sale constitutive, anume **populația**. Așa cum am arătat deja, **națiunea** reprezintă unul din elementele constitutive ale statului, ea putând fi definită ca populația de ieri, de azi și de mâine. Națiunea exprimă istoria, continuitatea și, mai ales, comunitatea spirituală și materială. În cadrul populației unui stat, de regulă, distingem trei categorii de persoane, și anume cetățenii, străinii și apatrizii; aceste două categorii de la urmă, nu sunt încorporate în categoria națiune.

- 157 Formarea statului român ca stat național unitar este rodul unui proces istoric îndelungat, proces dominat de lupta poporului român pentru unitate și independență, pentru eliberarea națională și socială. Formarea statului național român a fost mult timp întârziată, deoarece, în această parte a Europei,

capitalismul s-a dezvoltat mult mai târziu și mai lent decât în apus. La aceasta s-a adăugat dominația străină, îndeosebi cea otomană. Un moment important în formarea statului național unitar român l-a constituit unirea Moldovei cu Țara Românească, în 1859. Desăvârșirea statului național unitar român s-a realizat în 1918 prin unirea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei cu România. Formarea statului național unitar român a fost opera întregii națiuni române.

Trebuie însă precizat că, în decursul istoriei, anterior formării statului național unitar, pe teritoriul țării noastre, alături de români, s-au stabilit și maghiari, evrei, romi și germani, precum și, într-un număr mai mic, persoane de alte naționalități. Caracterul național al statului român nu urmărește decât să sublinieze originile istorice ale statului și națiunii române. Prin această subliniere nu se poate aduce niciun prejudiciu niciunei persoane care deține cetățenia română, întrucât, așa cum am arătat, populația unui stat este alcătuită din totalitatea persoanelor care au cetățenia unui stat, indiferent de originea lor, de naționalitate sau de orice alte criterii. Este semnificativ ceea ce scria Maurice Duverger, și anume că sunt în Elveția trei rase, patru limbi, două religii, dar o singură națiune.

§2. România – stat suveran și independent

Redactarea art. 1 din Constituție poate ridica unele semne de întrebare, dacă se are în vedere faptul că, după cum am arătat, **suveranitatea** prezintă două aspecte bine cunoscute în dreptul public clasic: **independența și supremația**. Supremația constă în aceea că statul suveran este, în drept, cea mai puternică dintre toate colectivitățile publice pe care le include și dintre toate subiectele de drept existente în interiorul său. Supremația desemnează, deci, aspectul pozitiv al suveranității, faptul că ea este apreciată prin comparație cu tot ce este interior și inferior sferei statale. Independența compară suveranitatea cu elemente superioare statului și reprezintă aspectul definit în mod negativ prin faptul că statul nu depinde de nicio autoritate superioară care l-ar putea limita sau priva de puterea sa specifică. Repetarea implicită, în cadrul aceleiași redactări juridice, a caracterului independent al statului român ar putea fi considerată drept un pleonasm. Numai că această formulare își are explicațiile în realitatea istorică și în voința tuturor constituanților din istoria modernă a statului român.

Astfel, în zbuciumata sa istorie, poporul român a fost lipsit de dreptul de a decida liber de destinele țării, căci dominația străină s-a manifestat secole în sir, iar cucerirea independenței de stat în urma războiului româno-ruso-turc din 1877, deși a permis afirmarea tot mai viguroasă a poporului nostru ca națiune de sine stătătoare, a însemnat numai un pas spre cucerirea suveranității. România a continuat să fie aservită economic și politic puterilor străine. Evenimentele

istorice, printre care cele două războaie mondiale, nu pot să nu fie menționate, au afectat, prin desfășurarea și urmările lor, suveranitatea României.

Începând cu secolul al XIX-lea, constituțiile române au consacrat, în formulări din ce în ce mai clare, suveranitatea și independența statului. Astfel, Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 7/9 august 1858, primul text cu valoare de lege fundamentală din istoria modernă a României, prin care Convenția a suferit unele „modificări îndeplinitorii”, arată că „Principatele Unite pot în viitor a modifica și a schimba legile care privesc administrațiunea lor din lăuntru, cu concursul legal al tuturor puterilor stabilite, și fără nici o intervențiune”. Acest veritabil sâmbure de independență a fost, ulterior, reluat în toate textele constituționale referitoare la caracterizarea statului român.

Suveranitatea și independența României își găsesc și trebuie să își găsească garanțiile în economia românească, în existența forțelor armate, în capacitatea de apărare a țării. Totodată se constituie în puternice garanții eficiente pentru suveranitatea și independența statelor în general și, prin urmare, și pentru România, climatul internațional de destindere, cooperare, încredere și securitate, organisme internaționale (O.N.U., organisme sale specializate, Consiliul Europei, Uniunea Europeană, N.A.T.O., alte organisme internaționale) la care participă și țara noastră.

160 O altă problemă ce trebuie discutată în legătură cu caracterizarea statului român ca suveran și independent este și cea legată de **fundamentarea suveranității de stat a României** pe unul din cele două concepte deja amintite: suveranitatea națională sau suveranitatea populară. Aceasta pentru că sensul cu care este utilizat conceptul de suveranitate în art. 1 din Constituția României, de calitate care nu poate fi atribuită unei alte entități decât statului suveran și care nu poate aparține altui titular decât poporului, trimite, în mod evident, la trăsătura puterii de stat de a fi suverană. Or, art. 2 din Constituția României arată că suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum.

161 A declara că **suveranitatea națională** aparține poporului care o exercită prin reprezentanții săi și prin referendum înseamnă a utiliza termenul de suveranitate în cel puțin două sensuri diferite. Prin faptul că arată că titularul puterii supreme în stat este poporul, Constituția nu instituie nimic, ci se mulțumește doar să consacre existența, printr-un act de recunoaștere, a poporului care legitimează, mai departe, prin derivare autoritățile menționate de Constituție. Acest lucru nu are semnificația fundamentării suveranității puterii de stat pe conceptul de **suveranitate populară**. Însă, în același timp, articolul din Constituție utilizează și cel de-al doilea sens, cel de identificare dintre suveranitate și puterea de stat însăși, atunci când vorbește despre suveranitatea națională pe care o analizează ca un ansamblu de competențe, de atribuții juridice al căror titular este poporul. Prin urmare, suveranitatea puterii de stat a României se fundamentează pe conceptul de suveranitate națională, cu toate consecințele ce decurg din acest fapt.

După cum am arătat anterior, în principiu, suveranitatea națională se exprimă la nivelul organelor statului prin **suveranitatea parlamentului**; astfel fundamentată, *a priori* puterea de stat nu se poate exercita direct de către popor, ci numai prin organele reprezentative. Iată însă că legea noastră fundamentală a înțeles să combine regimul juridic al suveranității naționale exprimată în forma statală cu unele avantaje ale conceptului de suveranitate populară, mai precis cu exercitarea directă a puterii de stat de către popor prin modalitatea referendumului.

§3. România – stat unitar și indivizibil

Caracterul **unitar** al statului român exprimă o trăsătură a acestuia ce vizează unul din elementele sale constitutive, anume **teritoriul**. Sub aspectul structurii de stat, România se prezintă ca un stat unitar. Astfel, pe teritoriul României este organizată o singură formațiune statală. Prin urmare, există un singur rând de autorități publice centrale, adică un singur Parlament, un singur Guvern și un singur for judecătoresc suprem. Cetățenii au o singură cetățenie, cetățenia română.

Sub aspectul organizării administrativ-teritoriale, așa cum am văzut, România este organizată în județe, orașe și comune, iar autoritățile publice administrative din aceste unități funcționează pe baza principiilor descentralizării, autonomiei locale și al deconcentrării serviciilor publice locale (a se vedea art. 120 din Constituție).

Întreaga organizare statală este stabilită prin Constituție. Forma unitară corespunde conținutului statului, precum și compoziției naționale a poporului român.

Cât privește caracterul **indivizibil** al statului român, caracter exprimat încă de Constituția din anul 1866, acesta privește toate cele trei elemente constitutive ale statului în ansamblu, precum și pe fiecare dintre ele în parte. Niciunul din cele trei elemente – teritoriu, populație și suveranitate – nu poate fi împărțit, în sensul de a fi sub stăpânirea altor state.

§4. România – stat de drept, democratic și social

7 România este un **stat de drept**. Statul de drept, ca teorie și realitate, s-a impus mult mai târziu în istoria societății, în principiu atunci când s-a considerat că și autoritățile publice, guvernării trebuie să se supună unor reguli juridice. Este evident că statul de drept a apărut ca o replică dată statului despot. Spre sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea s-a formulat și teoretizat ideea potrivit căreia scopul fundamental al statului este

de a asigura realizarea dreptului și că oamenii care dețin puterea (guvernării) sunt supuși dreptului și limitați prin drept. Această concepție a fost exprimată de către doctrina germană sub numele de statul de drept (*Rechtsstaat*). Odată cu dezvoltarea acestei teorii, juriștii au început să clasifice statele în **statul de drept**, în care guvernării sunt supuși regulilor juridice și **statul absolutist** în care guvernării nu sunt ținute de obligația de a respecta regulile juridice.

166 Statul de drept este, adesea, considerat un element indispensabil pentru o **guvernare legitimă**. Altfel spus, dacă puterea statului este încadrată în norme juridice, acțiunea sa este legitimă, recunoscută de societate și lipsită de arbitrar; el poate, deci, să asigure, în mod legitim, securitatea juridică a cetățenilor săi.

167 Se pot distinge două curențe de gândire care analizează **conținutul statului de drept**: unul care are rădăcini în teoria lui Aristotel, care prezintă statul de drept ca fiind un ansamblu de reguli rezonabile, dedicate reducerii, pe cât posibil, a arbitrarului în viața indivizilor, și un altul, adesea asociat cu Montesquieu, și care consideră statul ca un ansamblu de reguli care limitează instituțiile statului, în scopul preservării spațiului de libertate a indivizilor. Considerarea statului de drept ca fiind un ansamblu de reguli rezonabile, prezintă avantajul unei mari flexibilități în producerea și aplicarea legii, dar trebuie, în același timp, să facă posibilă justificarea oricărei reguli de drept, chiar și a celei mai arbitrare sau injuste, în măsura în care este posibilă, oricând, găsirea unei justificări rezonabile, într-un anumit context, fiind posibilă în orice moment identificarea unei reguli morale care legitimează o anumită acțiune raportată la un anumit scop. În schimb, conceperea statului de drept ca un ansamblu de limitări vizând posibilele acțiuni arbitrare ale autorităților stabilite, prezintă avantajul încadrării *ab initio* a acțiunii statului, chiar dacă singura garanție eficientă pentru această situație rămâne principiul legalității, cel care poate fi ușor transformat (pervertit) dintr-o regulă formală într-un formalism lipsit de conținut. Opoziția clasică dintre gândirea *jus naturalistă* și cea pozitivistă găsește unul dintre cele mai fertile terenuri pe tărâmul statului de drept.

168 Urmând spiritul unor filozofi ai dreptului – cum ar fi Jeremy Bentham sau Carré de Malberg – pozitivistii nu concep altă sursă a dreptului decât **legiuitorul** pentru că legitimitatea sa derivă direct din responsabilitatea sa (adesea imediată) față de deținătorul real al puterii (poporul). În consecință, judecătorii nu pot declara că legea ar fi altceva decât norma edictată de legiuitor sub amenințarea că ar acționa de o manieră nedemocratică. Pentru ca judecătorii să poată îndeplini funcția lor de punere în practică a voinței poporului, această voință trebuie să fie clar exprimată în lege. Confrunțați cu o eventuală lipsă de claritate a legii, judecătorii o pot interpreta, dar fără a interveni în substanța ei. Competența judecătorilor pentru soluționarea litigiilor rămâne generală, dar nu poate depăși limitele care îi sunt trasate de cadrul juridic general referitor la competențele decizionale; astfel, separarea puterilor în stat devine piatra unghiulară a statului de drept și fundamentul ultim pentru limitarea arbitrarului

în acțiunea statului. Ca o consecință directă, respectul judecătorilor față de voința legiuitorului îl face pe acesta din urmă responsabil pentru maniera în care și-a îndeplinit funcțiunile proprii: dacă legiuitorul acționează după reguli și de o manieră clară, judecătorul nu poate decât să se conformeze regulilor și să le interpreteze. După acest curent de gândire, într-o lume ideală, statul de drept nu lasă loc «guvernării judecătorilor»¹. Discreționarul este conținut în norma juridică, iar arbitrarul este expulzat de norma juridică.

În spiritul gânditorilor *jus naturaliști* – precum Hugo Grotius sau William Blackstone – dreptul pozitiv își găsește fundamentul în **valorile și uzanțele societății**, care, singure, pot determina forma și, mai ales, conținutul dreptului edictat de legiuitor. Rolul judecătorilor constă în descoperirea și punerea în aplicare a acestor valori comune, făcând, astfel, operațională voința poporului. Luând ca referință modelul dreptului natural pentru interpretarea dreptului pozitiv, judecătorii nu se depărtează de democrație (pentru că cele două ansambluri de norme sunt produsul voinței poporului), ci dimpotrivă, ei rămân un simplu instrument pentru punerea în aplicare efectivă a valorilor fundamentale ale societății. În măsura în care aceste valori fundamentale sunt identificate cu drepturile fundamentale, judecătorii sunt principalul instrument al statului de drept, pentru că protejează indivizii contra potențialelor abuzuri ale legiuitorului pozitiv. În această viziune, statul de drept se sprijină mai mult pe umerii judecătorilor decât pe cei ai reprezentanților democratic aleși de către popor, lucru motivat de limitarea arbitrarului. O anumită doză de arbitrar însă este ontologic inerentă unei guvernări structurate pe norme și valori difuze, nescrise și care pot fi interpretate într-o manieră contradictorie, deși cu egală legitimitate de către judecători și de către legiuitor. Dar, în cadrul separării puterilor, judecătorii au ca sarcină apărarea drepturilor și libertăților fundamentale contra arbitrarului puterilor statale, și, prin urmare, întâietatea ontologică a scopului acțiunii lor justifică poziția de prevalență pe care o dețin în cadrul sistemului instituțional statal. O asemenea poziție de principiu se împacă mai ușor cu autoritatea de care dispun judecătorii, pentru că alegerea lor poate, în orice moment, înlocui alegerea legiuitorului, iar în lumea imperfectă în care trăim, arbitrarul apărătorului drepturilor fundamentale este preferabil arbitrarului politicului. Susținătorii acestei teorii arată că ar fi nefiresc să ne propunem să eliminăm complet arbitrarul căci el este înscris în însăși ființa umană; putem doar să ne mulțumim cu rezonabilitatea acțiunilor umane și să sperăm în diminuarea pe cât posibil a arbitrarului. În această viziune, oportunismului clasei politice, legitimate democratic, i se opune raționalitatea și expertiza judecătorilor, legitimați prin forța argumentelor. În zilele noastre se manifestă o oarecare tendință către acordarea unei mai

¹ E. Lambert, Guvernarea judecătorilor și lupta contra legislației sociale în Statele Unite – experiența americană a controlului judiciar de constituționalitate a legilor, re-ed. Dalloz, Paris, 2005.

mari încrederi argumentelor raționale în fața celor de tip democratic. Și *qui custodiet custodes?*

170 Legitimitatea legiuitorului și, respectiv, cea a judecătorului devin, astfel, principiu ultim; este dificil să fie adoptată o poziție tranșantă cu privire la poziții atât de diferite, fondate pe baze conceptuale atât de îndepărtate unele de altele.

171 Și astăzi, sau poate astăzi mai mult ca oricând, sunt de actualitate cuvintele Léon Duguit, cuvinte ce trebuie menționate în integralitatea lor „Statul, făcând legea, este obligat să o respecte atât timp cât ea există. El o poate modifica sau abroga; dar atâta timp cât ea există, el nu poate face un act contrar, un act administrativ sau jurisdicțional decât în limitele fixate prin această lege, și astfel statul este un stat de drept. Statul, în virtutea aceleiași idei este justițiabilul propriilor sale tribunale. El poate fi parte într-un proces; el poate fi condamnat de propriii săi judecători și este ținut ca un simplu particular de a executa sentința prezentată împotriva sa”.

Ca orice concept juridic și cel de stat de drept a cunoscut amplificări și perfecționări. Făcându-se cuvenite diferențieri între statul legiuitor, statul administrator și statul judecător, trebuie să reținem că statul de drept nu se confundă cu principiul legalității, el este mai mult decât atât. Statul de drept rămâne o simplă teorie dacă nu este constituit dintr-un sistem de garanții (inclusiv juridice) care să asigure reala încadrare a autorităților publice în coordonatele dreptului. Statul de drept trebuie efectiv să se autolimiteze prin drept, în toate cele trei ipostaze în care, așa cum văzut, poate apare. Chiar dacă se poate discuta mult încadrarea statului legiuitor (autoritățile legislative) în aceste coordonate, soluțiile corecte, teoretice și practice, pot fi găsite prin luarea în considerație a mijloacelor de exercitare a suveranității naționale și a supremației constituției.

Ca atare statul de drept are un conținut complex și, în acest sens, se consideră că suntem în prezența unui stat de drept acolo unde: domnia dreptului este evidentă; conținutul acestui drept valorifică la dimensiunile lor reale drepturile și libertățile cetățenești; se realizează echilibrul, colaborarea și controlul reciproc al puterilor publice (autorităților publice); se realizează accesul liber la justiție.

172 România este un **stat democratic**, ceea ce exprimă realitatea că **regimul politic** al României este unul democratic. Din perspectiva analizei formei de stat, această ultimă trăsătură întregeste caracterizarea statului român cu precizarea modului în care se exercită puterea de stat în raport cu elementul statului care este **populația**.

Democrația poate fi examinată din multe unghiuri și, de aici, multitudinea de definiții, explicații. Caracterul democratic al statului trebuie să le înmănuncheze pe toate. Caracterul democratic al statului înseamnă că autoritățile publice se întemeiază pe voința poporului, exprimată fie direct, fie prin alegeri libere și

corecte. De asemenea, democrația implică proclamarea și garantarea anumitor libertăți publice, în special a celor care vizează posibilitatea exprimării voinței libere a *demos*-ului.

Totodată, însă, democrația, înțeleasă ca posibilitatea liberă de manifestare a (puterii) poporului, se află într-o permanentă și inevitabilă tensiune cu valori la fel de importante pentru statul modern, cum sunt: pluralismul, responsabilitatea guvernanților, obligația lor de a se conforma legilor, exercitarea imparțială a justiției de către judecători independenți și inamovibili etc. Democrația presupune ca fundament respectarea ființei umane și a statului de drept, dar este evident că manifestarea democratică a puterii se acomodează mai greu cu limitările tehnic-juridice inerente statului de drept și care își propun tocmai să limiteze prin norme juridice prestabilite manifestarea liberă (arbitrară) a puterii de stat. Tensiunile devin chiar acute atunci când exercitarea puterii de stat este realizată direct de către popor, care, în conformitate cu principiul statului de drept, ar trebui ca, în ce privește forma și conținutul manifestării voinței sale, să se supună unor reguli juridice prestabilite. La fel de evidentă este însă și necesitatea concilierii armonioase a celor două priorități ale acțiunii statale, democrația și statul de drept, iar acest lucru nu se poate realiza decât acolo unde supremația constituției este asigurată.

România este un **stat social**. Acest caracter rezultă atât din **natura (esența)** 173 **statului**, cât și mai ales din **funcțiile** sale. Statul modern poate și trebuie să imprime tuturor acțiunilor economice, politice, culturale, un conținut social fundamentat pe valori etice și umane care să creeze terenul fertil exprimării reale a personalității cetățenilor, a drepturilor și libertăților lor, a șanselor lor egale. Statul social nu poate fi un simplu partener de afaceri, un simplu observator, ci un participant care trebuie să intervină, trebuie să aibă inițiativă și, mai ales, să ia măsuri care să asigure realizarea binelui comun. El trebuie să protejeze pe cel slab, dezavantajat de șansă, trebuie să sprijine sectoare economice aflate în criză, dar care sunt indispensabile promovării unui trai civilizat, trebuie să asigure funcționarea unor servicii publice de protecție și intervenție socială. Înțelegerea caracterului social al statului ne permite explicarea sensului și dimensiunilor unor prevederi constituționale, precum cele din: art. 32 privind garantarea dreptului la învățătură; art. 34 privind obligația statului de a lua măsuri pentru asigurarea igienei și sănătății publice; art. 41 privind protecția socială a muncii; art. 47 privind obligația statului de a lua măsurile necesare asigurării unui nivel de trai decent cetățenilor; art. 49 privind protecția copiilor și tinerilor; art. 50 privind protecția persoanelor cu handicap.

Bibliografie la Capitolul III

- 1) *Aristotel*, Politica, Cartea I, Capitolul 1, Antet, 1996, București.
- 2) Prima frază din celebra lucrare Principele de *Niccolo Machiavelli*, tradusă în limba română de Nicolae Luca pentru Editura Minerva în cadrul colecției Biblioteca pentru toți în 1994 (p. 4) este: „Toate statele, toate stăpânirile care au avut și au autoritate asupra oamenilor au fost și sunt sau republici, sau principate”. Și în versiunea originală primele cuvinte din capitolul întâi sunt „*Tutti gli Stati*”. În același sens a se vedea și *Marcel Prelot*, Histoire des idées politiques, 5^{ème} édition, Dalloz, 1975, Paris, p. 203.
- 3) *Thoma d'Aquino*, Summa theologica, Cartea I, Secțiunea Q, paragraful 96, a.4.
- 4) *Pierre Avril, Jean Gicquel*, Lexique, Droit constitutionnel, P.U.F. Paris, 1986, care definesc statul de drept ca „Supunerea statului dreptului. Noțiune definită prin doctrina germană de la sfârșitul secolului 19 în opoziție cu statul polițienesc, caracterizat prin puterea discreționară a administrației. Statul de drept supune acțiunea sa asupra cetățenilor regulilor care determină drepturile lor și precizează mijloacele pe care este autorizat să le utilizeze. Aceste reguli limitează puterea statului subordonându-i ordinii juridice pe care ele o consacră. Principiul legalității se apropie de această concepție, însă înțelesul său este mai restrâns prin aceea că el nu obligă legea la respectul drepturilor și libertăților recunoscute de Constituție” (p. 49).
- 5) Cel care a teoretizat pentru prima dată conceptul de suveranitate de stat, identificând-o cu puterea de stat, este Jean Bodin în lucrarea Les six livres de la République, I, 2, Livres de Poche, Paris, 1993.
- 6) *Georges Burdeau*, Traité de science politique, tome V, L'État libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée... / Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1953, p. 135, 140.
- 7) *Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper*, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, 1993, p. 84, p. 287 și urm.
- 8) *Charles Cadoux*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1988, p. 28 și urm.
- 9) *Ion Deleanu*, Proceduri constituționale, Servo-Sat, Arad, 1999, p. 234, p. 239-240. Autorul definește națiunea drept o formă superioară de comunitate umană, o realitate complexă rezultată dintr-un îndelungat proces istoric, având la bază o comunitate de origine etnică, de limbă, de cultură, de religie, de factură psihică, de viață, de tradiții și de idealuri, dar, mai ales, trecutul istoric și voința de a fi împreună a celor care au dăinuit pe un anumit teritoriu. Sentimentul național este considerat a fi cel mai puternic ferment al coeziunii statului și al permanenței lui.
- 10) Tudor Drăganu definește statul ca pe o organizare instituționalizată a populației pe un teritoriu determinat, înzestrată cu suveranitate și care acționează în relațiile lui interne sau externe prin intermediul diferitelor lui organe (Introducere în teoria și practica statului de drept, Dacia, București, 1992, p. 5-75). De asemenea, pentru teoria ficțiunii în materia persoanelor juridice, a se vedea Tratat elementar de drept constituțional, vol. I, Lumina Lex, București, 1998, p. 121 și urm. Același autor mai precizează: „constituționalismul englez nu reprezintă decât primul pas către parlamentarism și democrație” (p. 57 și urm.).

- 11) *Léon Duguit*, Traité de droit constitutionnel. Tome II. La théorie générale de l'Etat, vol. I, Ancienne Librairie, Paris, 1923, p. 57.
- 12) *Marcel Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1923, p. 178 și urm.
- 13) *Georg Wilhelm Friederich Hegel* idolatrizează statul și rațiunea, considerând însă că ambele sunt determinate în conținutul lor de realitatea morală și socială. În lucrarea sa Principiile filozofiei dreptului el merge chiar până la a afirma că „Soarele și luna au mult mai puțină influență asupra noastră decât forțele morale și sociale” (parag. 142).
- 14) *L. Favoreu et alii*, Précis de droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p. 53, 55.
- 15) *Thomas Fleiner*, Théorie générale de l'Etat, PUF, Paris, 1986, p. 35 și urm., p. 61, 69 și urm., p. 78, 177 și urm., p. 187. O altă posibilă etapizare a evoluției statului ține seama de specificul noțiunii de stat, așa cum a fost el degajat în istoria europeană: eliberarea monarhilor de puterea bisericii, întărirea autorității monarhului pe un teritoriu determinat și apariția statelor naționale în secolul al XIX-lea. În acest context secularizarea puterii are o importanță deosebită, în special pe continentul european, datorită particularităților sale istorice. Astfel, datorită caracteristicii sale monoteiste, religia creștină venea în contradicție cu credințele politeiste existente în Imperiul roman, fapt care a determinat dualitatea dintre biserică și stat încă de la începuturi. În loc să servească legitimității statului roman ca celelalte religii, creștinismul l-a contestat violent, repunând în discuție orice putere omenească asupra ființelor umane care ar contesta în orice fel puterea divinității asupra acelorași subiecte; în timpul domniei lui Constantin, din oportunism politic, creștinismul a fost ridicat la rang de religie de stat, cu precizarea însă că monarhul deținea doar puterea temporală (brațul secular), în vreme ce autoritatea spirituală aparținea papei. Conflictele între aceste două manifestări de putere erau însă inevitabile. Dintr-un factor progresist, care, inițial, a condus la întărirea puterii statale prin ideea unificării și a centralizării, religia creștină s-a transformat, în timp, într-un carcan?? prea strâmt pentru autoritatea statală centrală în plină expansiune; în plus, ea nu mai putea oferi o variantă satisfăcătoare pentru teoriile legate de legitimitatea puterii monarhului aflate în plină extindere. Autorul precizează că, în ultimele secole ale Evului Mediu, redescoperirea dreptului roman și utilizarea extrem de abilă a conceptului de *imperium* au permis conturarea unui concept de suveranitate unică, indivizibilă și perpetuă. În fapt, atributele împăratului roman sunt regândite și sistematizate într-un ansamblu coerent, distinct de persoana celui care deține puterea; astfel conceptualizate, ele devin conținutul unei noi teorii, numite a suveranității statului, în fapt referindu-se la puterea de stat. Astfel, caracteristicile puterii suverane sunt:
a) de a legifera (obținută într-un lung proces prin care suveranul trece de la funcția pur jurisdicțională, de soluționare a diferendelor, la anularea cutumelor desuete și sfârșește prin a impune noi reguli de conduită cu forță obligatorie),
b) de a strânge impozitele (competență care provine din cea inițială de a bate monedă – aparținând, în fapt, suzeranilor și nu puterii centrale – pe domeniul său propriu, mai apoi de a cere sprijin în natură pentru funcția pacificatoare pe care o exercită pe ansamblul teritoriului și, în final, de a transforma aceste obligații în natură în obligații oneroase consimțite și al căror quantum este

discutat în cadrul stărilor generale și, mai apoi, în impozit obligatoriu și necondiționat),

c) de a face războiul și, mai apoi, pacea (funcția inițială a suveranului este aceea de a proteja supușii contra pericolelor din afară prin lupta armată împotriva exteriorului, transformată încet prin interdicția formulată de către suveran oricărui războaie interne pe teritoriul supus lui și adus până în faza în care suveranul realizează pacea în numele celor pe care i-a pacificat la nivel intern) (a se vedea și *H.P. Kriesi*, op. cit., p. 82 și urm.).

- 16) Teoria celor trei elemente constitutive ale statului a fost criticată. **Hans Kelsen**, de exemplu, consideră că această expresie nu exprimă corect statul din punct de vedere juridic, pentru că unele din cele trei elemente sunt, mai degrabă, condiții pentru formarea statului (teritoriul și populația), și pentru că ele pun pe picior de egalitate substanța statului (porțiunea de spațiu și elementul grupare umană) cu sufletul însuși al statului (puterea politică). Dacă statul este considerat a fi produsul ordinii juridice internaționale, cele trei elemente constitutive ar trebui, poate, să fie numite „date esențiale” ale statului. În acest sens, a se vedea *Hans Kelsen*, Teoria generală a statului, Tiparul Oltenia, 1928, București. Același autor a creat un univers conceptual total raționalizat și complet eliberat de orice considerații extra-juridice, în care puterea constituantă originară rezidă în norma juridică supremă, al cărei conținut normativ constă în impunerea unei obligații generale de respectare a întregului sistem juridic organizat și a ierarhizării sale (a se vedea și *Théorie pure du droit*, 2^{ème} traduction par Ch. Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, p. 383).
- 17) *Hans Peter Kriesi* arată în lucrarea sa *Les démocraties occidentales – une approche comparée* (Economica, Paris, 1994, p. 46 și urm., p. 82 și urm.) că, din perspectiva științelor politice, statul modern incipient se definește prin suma a câteva trăsături de bază: consolidare teritorială și integrare în sistemul de state deja existente; diferențiere între domeniul politic și cele economic, religios, militar; centralizare și expansiune a administrației publice; concentrarea monopolului de constrângere prin eliminarea concurenților și pacificarea internă. Statul din prima etapă este definit de politologi prin câteva trăsături caracteristice: existența unui șef de stat unic și de tip monarhic; armată unică, din ce în ce mai unificată și permanentă; monedă a cărei baterie este privilegiul regalian prin excelență; teritorialitate care tinde să se substituie legăturilor reale sau personale și să coincidă din ce în ce mai mult cu spațiul geografic dominat, jalonat și definit; o administrație ierarhizată și centralizată, mai degrabă numită decât aleasă, recrutată, în principal, pe criterii de competență și de fidelitate; o administrare a treburilor publice care se sprijină pe o birocrație, adică pe o circulație și o acumulare de documente scrise din ce în ce mai intensă; legitimitate definită ca acceptarea unui anumit tip de constrângere care înlocuiește utilizarea pură și simplă a forței și, în orice caz, o justifică. Centralizarea, expansiunea și raționalizarea tot mai accentuate a administrației publice sunt însoțite de dezvoltarea mijloacelor de comunicare în masă. În cea de a doua etapă, statul a reușit să controleze în întregime mijloacele de coerciție și a realizat pacificarea internă a membrilor colectivității, astfel încât își poate permite să renunțe la sistemul sancționator demonstrativ și violent utilizat pe tot parcursul Evului Mediu în favoarea unui mai clement, orientat către recuperarea pentru societate a individului.

- 18) *Claude Klein* citează în sprijinul teoriei sale cu privire la puterea constituantă originară în lucrarea *Théorie et pratique du pouvoir constituant* (P.U.F., Paris, 1998, p. 187 și urm., p. 195) și textul Constituției Franței din 1793 unde se arată că, în caz de violare a drepturilor de către guvernanti, „insurecția este pentru popor și pentru fiecare în parte din popor, cel mai scump și cea mai indispensabilă dintre datorii”. Același autor a dezvoltat o teorie conform căreia, în statele contemporane, dacă nu există un suveran absolut în limitele prescrise de constituție, există unul deasupra ei. Suveranitatea absolută este întruchipată, astfel, de puterea constituantă originară, adică de către poporul care o deține și o exercită în ultimă instanță. Tot el arată că, odată eliminată transcendența puterii, nu mai rămâne decât soluția auto-instituirii de către chiar cel care constituie corpul politic, poporul – organul care deleagă, mai apoi, exercițiul puterii, dar care păstrează intactă suveranitatea. Dacă la data când Bodin și-a fundamentat teoria nu era posibil să fie imaginată o repartizare a puterii, înțeleasă ca suveranitate în sensul său absolut și indivizibil, în epoca modernă această separație, care, în fapt, se realizează la nivelul organelor prin care se exercită puterea de stat, este mai mult decât evidentă. Tocmai această diviziune face ca titularul suveranității să nu mai fie considerat monarhul sau, pur și simplu, poporul, ci autoritatea care are posibilitatea efectivă de a reglementa prin norme juridice obligatorii competențele celorlalte organe de stat. Astfel, organul care are «competența competențelor» este considerat a fi detentorul suveranității. Cel mai adesea, titularul este, astăzi, puterea constituantă, și nici măcar nu este puterea constituantă derivată, în măsura în care se acceptă din ce în ce mai mult ideea unor posibile limite nu doar de ordin pur procedural, ci chiar de ordin material a competențelor acesteia. Rămâne, așadar, în discuție doar puterea constituantă originară, care, în sine, excede unui raționament intern dreptului, însă își află locul în cadrul discuțiilor despre fundamentele primare ale oricărui sistem juridic. Prin urmare, în societățile contemporane democratice deținătorul puterii este fie poporul, fie parlamentul, în funcție de fundamentarea suveranității de stat pe conceptul de suveranitate populară sau suveranitate națională (în același sens, a se vedea și *Thomas Fleiner*, op. cit., p. 174 și urm.).
- 19) *Vladimir Ilici Lenin*, definea statul ca pe o „o mașină pentru menținerea dominației unei clase asupra alteia” (a se vedea *Opere*, vol. 29, ESPLP, București, 1956, p. 462).
- 20) *Karl Loewenstein*, în lucrarea *Political Power and the Governmental Process* (The University of Chicago Press, 1968, p. 7) arată că, în științele politice, posibilitatea de a obține adeziunea unei întregi colectivități umane față de un centru de decizie asupra căruia membrii colectivității au convenit anterior luării deciziilor precizează tocmai specificitatea problemei legitimității puterii de stat.
- 21) Statul a fost definit ca „expresie a voinței generale” conform celebrei lucrări a lui *Carré de Malberg* intitulată *L'Etat, expression de la volonté générale*. De același autor a se vedea și *Contributions à la théorie générale de l'Etat*, Tome I, Sirey, Paris, 1920, p. 79. Pentru acest autor noțiunea de putere constituantă, pur și simplu, nu există, el neacceptând în sfera dreptului decât puterea constituantă instituită.

- 22) Scopul statului a constituit din antichitate și până astăzi subiect de discuții. Dacă *Aristotel* consideră că «binele comun» este, în același timp, atât condiția existenței statului, cât și finalitatea creării sale, teologii Evului Mediu, care i-au interpretat opera în spirit religios, au arătat că scopul statului este acela de a realiza justiția și de a conduce oamenii pe calea virtuților etice. Începuturile gândirii liberale au preluat ideea binelui comun (*Thomas Hobbes* și *John Locke*), iar filozofia idealistă a dezvoltat-o, precizând că scopul ultim al statului constă în protecția vieții și proprietății membrilor comunității (*Hegel*). Transpunând în limbaj juridic aceste discuții, autorii din domeniul dreptului au considerat că scopul statului este apărarea interesului general și menținerea ordinii publice.
- 23) *Nicolae Popa*, Teoria generală a dreptului, Actami, București, 1998, p. 94.
- 24) *Carl Schmitt* afirma în a sa *Théologie politique* (Gallimard, Paris, 1988, p. 46) că: „Toate conceptele importante ale teoriei moderne a statului sunt concepte teologice secularizate. Acest lucru se verifică nu numai în ceea ce privește dezvoltarea lor istorică, pentru că au fost transferate de la teologie la teoria statului, spre exemplu, Dumnezeu atotputernic a devenit legiuitorul omnipotent, dar și în ceea ce privește structura lor sistematică, a cărei cunoaștere este necesară unei analize sociologice a conceptelor”. Nu în ultimul rând trebuie menționată, aici, și poziția lui cu privire la legitimitatea puterii constituante originare. *Carl Schmitt* justifică legitimitatea unor revoluții prin aceea că idealurile lor tind tocmai la preservarea a ceea ce el a numit „constituție materială”, în sensul de conținut normativ al constituției, și la înlocuirea legilor constituționale, în sens formal, care au devenit injuste pentru guvernați. Pentru el conceptul de putere constituantă originară este o simplă reflectare a unei serii întregi de decizii care exced în întregime sferei juridicului și nu fac decât să se îmbrace în hainele exterioare ale unui formalism de paradă. Același autor a utilizat și conceptul de suveranitate într-un sens diferit față de cel folosit de ceilalți autori până la el. Astfel, sensurile conceptului de suveranitate pot fi diferite în funcție de științele în cadrul cărora este efectuată analiza; pentru politologi (ca, de altfel, și pentru unii dintre juriștii din școala dreptului natural) suveranitatea este asimilată puterii de stat, în vreme ce, pentru școala dreptului pozitiv, ea desemnează noțiunea de «competență a competențelor». În acest sens, *Carl Schmitt* arată în lucrarea deja citată că „suveran este cel care decide cu privire la situația excepțională”, precizând, în continuare, că „situația excepțională are în drept aceeași semnificație ca și miracolul în teologie”.
- 25) Unul dintre cei mai importanți teoreticieni ai autorității statale, care însă a efectuat mai degrabă o analiză din perspectivă sociologică cu posibile implicații și pe tărâmul dreptului este **Max Weber**. A se vedea mai ales *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 1959, p. 68 și urm., precum și *Etica protestantă și spiritul capitalismului*, Humanitas, București, 1993.
- 26) Cetățenia reprezintă instrumentul juridic de analiză a populației unui stat. Instituția juridică a cetățeniei poate fi analizată din cel puțin două perspective: fie ca o legătură juridică (*vinculum iuris*) izvorâtă din raportul de supușenie dintre un individ și un stat, raport organizat și guvernat de drept și teoretizat încă din perioada apariției statului, fie ca statut al persoanei (*status*) definit ca un ansamblu de drepturi și obligații, perspectivă care își are originile în dreptul roman și a fost preluată în doctrina juridică modernă de teoreticienii Revoluției franceze.

- 27) Chiar dacă în doctrină s-a afirmat că, pentru existența statului, teritoriul nu constituie o condiție absolut necesară, realitatea a dovedit contrariul. Exemplul cel mai grăitor, în acest sens, îl constituie comunitatea palestiniană dotată cu o Autoritate ce dispune de un grad de instituționalizare de tip statal, dar care încă are unele probleme în ceea ce privește instituționalizarea teritoriului? După cum am mai arătat, din considerente de ordin didactic unele aspecte legate de noțiunea de teritoriu, cum ar fi elementele constitutive ale teritoriului, delimitarea sa, probleme concrete apărute în practică statelor legate de ocuparea teritoriilor etc. urmează a fi tratate în cadrul altor discipline juridice.
- 28) *Jean Francois Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, Editions ides et calendes, Neuchatel, Suisse, 1967, p. 195-339.
- 29) *Grigore Geamănu*, Drept internațional public, vol. I, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1981, p. 287-292.
- 30) *Paul Negulescu*, Curs de drept constituțional român, editat de Alexandru Doicescu, București, 1927, p. 205.
- 31) Trebuie făcută distincția între **descentralizare**, care presupune atribuirea competențelor decizionale chiar autorităților locale și **deconcentrare**, care se limitează la delegarea unor competențe în sarcina unor agenți numiți în teritoriu de către autoritățile centrale. Deconcentrarea este, deci, o formă de centralizare.
- 32) *Georges Burdeau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p. 16-17. Autorul subliniază că teritoriul nefiind un element constitutiv al statului este o condiție indispensabilă pentru ca o autoritate politică să se exercite eficient. Teritoriul are următorul rol: a) prin determinarea unui cadru teritorial, puterea înscrie națiunea pe planul realităților concrete; b) este o condiție a independenței puterii; c) este un mijloc de acțiune a statului (numai de delimitare).
- 33) *Mircea Lepădătescu*, Organizarea administrativă a teritoriului ca bază a organizării puterii de stat, în *Analele Universității din București* (seria Drept) nr. 1/1970, p. 42-45. Menționăm că acest autor consideră că baze ale organizării puterii de stat sunt structura de stat, organizarea administrativ-teritorială și cetățenia. Credem că bazele organizării puterii de stat sunt teritoriul și populația, cu precizarea că populația unei țări, cuprinzând cetățenii, străinii și apatrizii, interesează sub acest aspect numai cetățenii. Nu este mai puțin adevărat că, străinii și apatrizii reprezentând un procent neglijabil față de cetățenii unui stat, nu este inexact să se spună că populația este o bază a organizării puterii.
- 34) *Ichil Benditer, Ioan Muraru*, Drept constituțional, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1982, p. 80.
- 35) *Paul Negulescu*, Curs de Drept constituțional, op. cit., p. 81-84.
- 36) *Nistor Prisca*, Drept constituțional, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 163-164.
- 37) **Legea nr. 1/1968** privind organizarea administrativă a teritoriului R.S. România, publicată în B.Of., Partea I, nr. 17 din 18 februarie 1968.
- 38) **Legea administrației publice locale** nr. 215/2001, publicată în M.Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001, cu modificările ulterioare, republicată în M.Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

- 39) *Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*, Constituția României revizuită – comentarii și explicații, All Beck, București, 2004.
- 40) *Emil Cernea*, Legea țării (vechiul drept consuetudinar român), Universul Juridic, București, 2008, p. 65 unde arată că: „Legea și țara, unite în sintagma „Legea țării” constituie o unică instituție politico-juridică”. „Dată fiind corelația dintre ele, legea țării este o legiuire teritorială. Despărțite, nici legea și nici țara nu-și mai păstrează profilul specific. Legea fără țară devine un fel de drept al unui grup etnic în genul lui Jus Valachicum, iar Țara fără lege devine un teritoriu care aparține unui stat străin, lipsit de „guvernarea prin sine”. Teritoriul nu mai este Țară”.
- 41) *Marc A. Lejeune*, Introduction au droit et aux institutions de la Belgique fédérale, La Charte, Bruxelles, 1996, p. 4, 10. A se vedea pentru regiunile lingvistice în Belgia, p. 11.
- 42) *Corneliu-Liviu Popescu*, Reînființarea județelor „abuziv” desființate, o falsă problemă, în Revista de Drept Public nr. 1/1998.

Capitolul IV

Sistemul electoral

Secțiunea I. Considerații generale

Relațiile sociale care privesc alegerea prin vot a deputaților, senatorilor, 174
șefului de stat și autorităților locale sunt reglementate de dreptul constituțional, deoarece, prin conținutul lor, sunt relații constituționale, adică apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii. Normele juridice care reglementează aceste relații sociale formează o instituție distinctă a dreptului constituțional, ele găsindu-se înscrise atât în Constituție, cât și în legea electorală. Aceste norme juridice, denumite și norme electorale, sunt amănunțit cercetate în literatura juridică, consecință firească a importanței lor în sistemul de drept și a faptului că indică cel mai direct și eficient caracterul democratic sau nedemocratic al unui sistem constituțional. Ele sunt studiate fie sub denumirea de **sistem electoral**, fie sub cea de **drept electoral**, fie sub alte denumiri.

Normele electorale stabilesc care sunt drepturile electorale, condițiile ce trebuie îndeplinite de o persoană pentru a fi beneficiarul acestora, precum și garanțiile ce fac efectivă exercitarea lor. De asemenea, normele juridice electorale stabilesc obligațiile organelor de stat în legătură cu alegerile, regulile de organizare și desfășurare a alegerilor, precum și cele de stabilire, centralizare și comunicare a rezultatelor votării.

În examinarea sistemului electoral românesc actual, trebuie avute în vedere dispozițiile constituționale (îndeosebi art. 36, art. 37, art. 38, art. 62, art. 81, art. 120 și art. 122), ale Legii nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente așa cum a fost aceasta modificată prin Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, ale Legii nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată în 2011 (care nu este altceva decât o republicare a vechii legi electorale nr. 69/1992 privind alegerea Președintelui României cu câteva modificări) și ale Legii nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali,

În aplicarea normei constituționale introduse prin revizuirea din 2003, referitoare la dreptul de a alege și de a fi ales al cetățenilor români în Parlamentul Uniunii Europene, a fost elaborată o lege electorală specială.

În mod deosebit vom examina, desigur, regulile ce privesc alegerile parlamentare și prezidențiale, aceste reguli regăsindu-se, cu nuanțările firești, și în alegerea autorităților publice locale.

Secțiunea a II-a. Drepturile electorale ale cetățenilor români

§1. Unele considerații generale privind drepturile exclusiv politice

175 Într-un stat de drept, democratic și social, poporul trebuie să aibă ultimul cuvânt. Această realitate este exprimată prin art. 2 din Constituția României, care stabilește că suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum și că „niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu”.

Pentru explicarea drepturilor electorale, interes aparte prezintă art. 2, 36, 37, 38, art. 62 alin. (1) și art. 81 alin. (1) din Constituție. De regulă în categoria drepturilor electorale sunt menționate dreptul de a alege și dreptul de a fi ales.

176 Examinarea drepturilor electorale ale cetățenilor români implică însă câteva determinări teoretice. **Drepturile electorale** sunt prin excelență **drepturi cetățenești fundamentale**.

În clasificările date drepturilor fundamentale, drepturile electorale sunt grupate, de regulă, într-o categorie distinctă numită **drepturi exclusiv politice**. Aceasta se motivează prin aceea că, prin conținutul lor, aceste drepturi pot fi exercitate de către cetățeni numai pentru participare la guvernare. Caracterizarea drepturilor electorale ca drepturi exclusiv politice, permite delimitarea lor de drepturile și libertățile social-politice (libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, dreptul de asociere etc.), dar și explicarea altor consecințe juridice. Astfel, drepturile exclusiv politice aparțin numai cetățenilor, pentru că ele pot fi folosite pentru participarea la guvernare și pentru că este pretutindeni recunoscut și admis că, la guvernarea unei societăți, participă numai cetățenii, deoarece ei sunt legați de destinele acestei societăți.

1.1. Sfera drepturilor electorale

177 Mai întâi trebuie să știm care sunt drepturile electorale ale cetățenilor, deci să stabilim sfera lor. Problema este interesantă atât pentru știința dreptului, cât și pentru legiuitor. Dacă examinăm sediul juridic al materiei vom constata lesne că unele drepturi electorale sunt prevăzute chiar în textul Constituției, iar unele în legile electorale. Dacă analizăm prevederile din legile electorale, vom identifica mai multe drepturi electorale, precum: dreptul cetățenilor de a verifica înscrierea în listele electorale și de a face întâmpinări împotriva omisiunilor, înscrierilor greșite și a oricăror erori; dreptul de a contesta candidaturile etc.

Rezultă că nu toate drepturile electorale ale cetățenilor sunt nominalizate prin Constituție. Explicația constă în faptul că prin Constituție sunt nominalizate numai drepturile fundamentale ale cetățenilor, celelalte drepturi fiind

prevăzute în lege. De aceea atunci când analizăm drepturile electorale ale cetățenilor români trebuie să avem în vedere că, pe de o parte, sfera lor este mai cuprinzătoare decât cea care rezultă din Constituție, iar, pe de altă parte, aceasta impune o **delimitare** între **drepturile electorale fundamentale** (adică cele nominalizate prin Constituție) și celelalte **drepturi electorale**. Noi vom explica, aici, numai drepturile electorale fundamentale, examinarea celorlalte făcându-se cu prilejul prezentării operațiunilor electorale.

Cât privește aceste drepturi, încă o precizare se impune. Tradițional sunt exprimate constituțional și, desigur, analizate în lucrările științifice, două drepturi, și anume **dreptul de a alege** și **dreptul de a fi ales**. În strânsă corelație cu aceste drepturi, unele constituții au prevăzut sau prevăd și un alt drept electoral fundamental, și anume **dreptul la revocare**. Acest drept există în China (art. 77 din Constituția Chinei), în Indonezia unde partidele politice au dreptul de a revoca pe membrii lor în Parlament, sau în Liechtenstein unde numărul restrâns al populației permite contacte strânse între aleși și alegători, iar un parlamentar poate fi revocat de către grupul său electoral. De altfel, următoarea schemă este edificatoare în acest domeniu:

Revocarea și excluderea parlamentarilor

Număr de țări în care parlamentarii:

Pot fi revocați de către alegători	18
Nu pot fi revocați de către alegători	67
Pot fi excluși din Parlament	70
Nu pot fi excluși din Parlament	13

Cf. „Les parlements dans la monde”, p. 110.

Precizăm că informațiile prezentate sunt cele de la nivelul anului 1987 (data publicării lucrării) și cele mai multe țări în care revocarea era admisă erau fostele țări socialiste. Firesc, astăzi statistica se prezintă diferit. În plus, lucrarea pe care o cităm cuprinde un eșantion de 83 de țări.

1.2. Dreptul de a alege

Privitor la **dreptul de a alege**, vom sublinia că el apare în unele constituții 178 chiar astfel nominalizat. În alte constituții el este exprimat prin denumirea de **drept de vot**. Această din urmă denumire o utilizează și art. 36 din Constituția României. Fără a intra în prea multe detalii și explicații privind terminologia juridică și sursele doctrinare sau legislative ale unui sau altuia dintre textele constituționale, trebuie, totuși, să remarcăm că, într-un limbaj riguros științific, există deosebiri între **alegere** și **votare**. Astfel, se folosește termenul **alegere** (adică dreptul de a alege), atunci când cetățenii aleg membrii unei autorități publice. Se spune că cetățenii **votează** atunci când se pronunță pentru sau contra unei reguli sau hotărâri, existând sinonimie între votare și referendum.

Desigur, limbajul Constituției poate fi, uneori, mai puțin riguros pentru a fi înțeles și receptat de toți cetățenii.

Constituția României reglementează prin art. 36 **dreptul la vot**, acesta fiind primul drept electoral al cetățenilor români. O asemenea reglementare face posibilă și o altă explicație sau interpretare. Astfel, dreptul de a alege poate fi considerat un **drept complex** care conține elemente constituționale (votul cu toate trăsăturile sale) și elemente de nivelul legii, de natura reglementărilor constituționale fiind doar votul (sau dreptul de vot).

1.3. Dreptul de a fi ales

- 179 Cât privește **dreptul de a fi ales**, existența sa ca drept cetățenesc fundamental este de netăgăduit, cele două drepturi (de vot și de a fi ales) implicându-se necondiționat unul pe celălalt. De aceea și acest drept se înscrie în cadrul drepturilor electorale fundamentale ale cetățenilor români.

1.4. Dreptul de revocare

- 180 Privitor la **dreptul de revocare**, mai multe explicații sunt, desigur, pertinente. Așa cum a rezultat, el mai este încă prevăzut în unele sisteme juridice, după cum, în trecut, el a fost prevăzut și în altele (a se vedea, de exemplu, legislația cantonală din Elveția).

Dreptul de revocare trebuie privit în strânsă legătură cu două teorii semnificative, și anume **teoria mandatului imperativ** și **teoria mandatului reprezentativ**. Potrivit primei teorii, parlamentarul acționează numai potrivit instrucțiunilor obligatorii date de alegătorii săi, el nu va putea acționa nici în afara, nici împotriva acestora, depunând toate eforturile necesare îndeplinirii lor. Alegătorii din circumscripția electorală pot retrage parlamentarului împuternicirile fără vreo motivare. Conform teoriei mandatului reprezentativ, parlamentarul primește un **mandat colectiv**, dat de întreaga națiune adunării reprezentative. Alegătorii nu stabilesc dinainte sarcinile parlamentarului, el este autorizat de către națiune să o exprime și să o reprezinte. Fiind considerat alesul și reprezentantul națiunii, parlamentarul nu păstrează nicio legătură juridică cu alegătorii din circumscripția electorală, nu răspunde față de aceștia și nu poate fi revocat decât de întreaga națiune, lucru practic imposibil. Mandatul imperativ presupune scrutinul uninominal și numai într-un asemenea sistem revocarea pare a fi discutabilă și eventual posibilă.

Care este starea actuală a legislației? Privind mandatul de deputat sau de senator, dispozițiile art. 69 din Constituție dau o soluție clară atunci când stabilesc că, în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt **în serviciul poporului și că orice mandat imperativ este nul**.

Cât privește mandatul șefului de stat, Constituția nu prevede un lucru similar, lucru firesc față de faptul că el este ales de către cetățeni la nivelul întregii țări, circumscripția electorală fiind toată țara. Art. 95 alin. (3) prevede însă că „Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui”. Din acest text rezultă clar că **rechemarea din funcția de președinte** al republicii o pot face **numai alegătorii**, prin intermediul referendumului. Această posibilitate este consecința juridică a raportului constituțional de reprezentare, stabilit între cetățenii români (alegători) și șeful statului, raport ce-și are baza juridică în art. 2, 81 și 95 din Constituție. Aici dreptul de demitere este rezultanta exercitării **numai** de către **popor** a suveranității naționale **care-i aparține**. Este adevărat că Președintele României este ales de către toți cetățenii țării cu drept de vot, iar jurământul prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituție este, într-o asemenea viziune, sinteza constituțională a obligațiilor ce revin șefului de stat în acest raport de reprezentare. Într-o asemenea structură a explicațiilor științifice și a exegezei textelor se pare că nu există o incompatibilitate absolută între mandat și revocare, ca detaliu al responsabilității celor aleși. În legătură cu dreptul de revocare, desigur cu aplicare la sistemul elvețian, s-a arătat că, introdus în constituțiile cantoanelor în cursul anilor 1850-1880, nu a fost utilizat, din cauza referendumului care era un mijloc suficient, și a căzut în desuetudine, nepătrunzând în dreptul federal.

1.5. Drepturile electorale ale cetățenilor români în contextul european

Revizuirea Constituției din anul 2003 a adăugat catalogului drepturilor electorale fundamentale ale cetățenilor români încă două, anume dreptul de a alege și dreptul de a fi ales în Parlamentul European, dar a condiționat exercitarea efectivă a acestor drepturi de momentul aderării României la Uniunea Europeană și de condițiile juridice concrete înscrise în actul juridic prin care se va realiza aderarea. Unele explicații legate de aceste două noi drepturi electorale fundamentale se impun.

În condițiile necesarei participări a țării noastre la instituțiile specifice Uniunii Europene, constituantul derivat român a ținut seama de evoluțiile înregistrate în materie de integrare europeană, precum și de specificitățile unor categorii și concepte juridice vehiculate din ce în ce mai des la nivel european.

Dreptul de a alege și dreptul de a fi ales în Parlamentul European trebuie analizate și interpretate juridic în corelație cu Titlul VI din Constituția revizuită, referitor la Integrarea euroatlantică. Așa cum se precizează în art. 148 din Constituție, aderarea României la Uniunea Europeană se realizează în scopul transferării unor atribuții către instituțiile UE, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în tratatele constitutive ale Uniunii Europene (UE). Actul juridic prin care România aderă

la Uniunea Europeană este, de asemenea, precizat în art. 148, acesta fiind un tratat internațional, așa cum, de altfel, sunt și tratatele fondatoare ale acestei organizații supranaționale. Tratatul de aderare a fost semnat de România la data de 25 aprilie 2005, a fost ratificat prin Legea nr. 157/2005 (M.Of. nr. 465 din 1 iunie 2005) și a intrat în vigoare începând cu 1 ianuarie 2007.

Tratatul de aderare nu cuprinde prevederi referitoare la condițiile în care se vor exercita aceste noi drepturi fundamentale, ci precizează numărul de mandate care vor reveni în Parlamentul European reprezentanților statului român. Tratatul de aderare precizează însă că unele atribuții specifice suveranității de stat a României, cum ar fi anumite competențe decizionale care, până la data aderării, erau de resortul exclusiv al autorităților interne, vor fi transferate către instituțiile UE, pentru a putea fi exercitate în comun cu celelalte state membre ale Uniunii Europene. Acest transfer către exteriorul statului al unor atribuții și competențe, până acum specifice suveranității de stat, nu s-ar fi putut realiza dacă nu presupunea ca respectivele atribuții să fie în continuare sub controlul statului român, numai că nu singur, ci însoțit de toți ceilalți membri ai Uniunii Europene. Singura instituție larg reprezentativă din cele proprii Uniunii Europene în cadrul căreia participarea tuturor statelor membre se realizează după principii autentice democratice este Parlamentul European.

Fără a anticipa cu privire la studiul amănunțit al instituțiilor Uniunii Europene, trebuie precizat că organizația suprastatală care este, astăzi, **Uniunea Europeană** s-a dotat, încă de la început, cu o instituție numită Parlament, desemnată într-un mod asemănător cu cel în care sunt desemnate adunările reprezentative de la nivelul statelor, dar care nu a avut întotdeauna aceleași tipuri de competențe. Dotat, la început, numai cu un rol consultativ, în urma unei foarte lente evoluții, încă în plin proces de desfășurare, **Parlamentul European** a reușit să se impună în ansamblul instituțiilor europene și să dobândească tot mai multe competențe decizionale, până la a deveni un autentic co-legislator, împreună cu Consiliul Uniunii Europene. Și modul său de desemnare a cunoscut o evoluție destul de interesantă în timp. Astfel, statele membre ale Uniunii Europene au adoptat încă din 1976 Actul referitor la alegerea membrilor Parlamentului European prin sufragiu universal direct, prin care se stabilea ca obiectiv comun adoptarea unei proceduri pe cât posibil uniforme de desemnare a membrilor Parlamentului European. După pasul înainte realizat prin Actul Unic European din 1984, pus efectiv în aplicare abia în 1987 prin organizarea primului scrutin bazat pe sufragiu universal, direct, secret și liber exprimat, prima directivă de armonizare a modului de alegere a membrilor Parlamentului European a trebuit să fie așteptată până în 2002. Directiva precizează tipul de scrutin ce trebuie utilizat de toate statele membre pentru desemnarea reprezentanților lor în cadrul Parlamentului, **reprezentare proporțională** cu scrutin de listă sau vot unic transferabil și stabilește că fiecare stat își poate fixa un prag electoral care nu poate fi mai mare de 5% din voturile exprimate.

Rolul decizional al Parlamentului European este, astăzi, în plină evoluție; prin poziția pe care această instituție o deține în ansamblul instituțiilor europene ea contribuie la exercitarea în comun a anumitor atribuții de suveranitate a statelor membre. Prin urmare, desemnarea reprezentanților statului român în acest for reprezentativ are și semnificația unei forme de exercitare a puterii de stat, în măsura în care, prin intermediul Parlamentului European, sunt afectate și interesele statului român. Trebuie precizat și faptul că Parlamentul European nu este singura și nici cea mai importantă instituție cu competențe decizionale în cadrul Uniunii Europene, ale cărei hotărâri ar putea avea efecte semnificative asupra exercitării atribuțiilor transferate organizației suprastatale. Astfel de instituții sunt, prin excelență **Consiliul și Comisia Europeană**.

Prin urmare, dreptul de a alege și dreptul de a fi ales în Parlamentul European, așa cum sunt ele reglementate în art. 38 din Constituția revizuită, pot avea semnificația unei reale participări a cetățenilor români la exercitarea puterii de stat, în măsura în care sunt vizate atribuțiile de suveranitate transferate instituțiilor UE, chiar dacă, formal, această exercitare va fi realizată la un alt nivel decât cel propriu numai instituțiilor statului român. Astfel, noile drepturi electorale fundamentale ale cetățenilor români le conferă acestora posibilitatea de a participa la exercitarea unei anumite forme a puterii de stat, cea transferată instituțiilor europene în vederea exercitării sale în comun cu ceilalți participanți la această organizație suprastatală. În concluzie, dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European reprezintă noi drepturi electorale fundamentale pentru cetățenii români, diferite însă de cele încadrate în categoria celor exclusiv politice în sens tradițional. Ele implică participarea cetățenilor români la un proces electoral menit să desemneze un organ reprezentativ la nivel european, care poate, în mod limitat, să influențeze exercitarea puterii de stat în România ca efect al aderării la U.E.

Aceste noi drepturi electorale trebuie analizate în contextul mai larg al noțiunii de **cetățenie europeană**, instituită prin Tratatul de la Maastricht și aprofundată prin Tratatul de la Amsterdam. Merită menționate, în acest sens, și prevederile Proiectului de Tratat de instituire a unei Constituții pentru Europa, care precizau în art. I-19 că „Parlamentul European este ales prin vot universal direct de către cetățenii europeni, prin scrutin liber și secret, pentru un mandat de cinci ani”. De asemenea, titlul al II-lea al aceluiași proiect de Tratat, referitor la Drepturile fundamentale și cetățenia uniunii menționa în art. I-8 că cetățenii și cetățenele Uniunii au dreptul de a vota și dreptul de a fi aleși în Parlamentul European, precum și în cadrul alegerilor locale în statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat. Chiar dacă Tratatul de instituire a unei Constituții nu a fost ratificat și, deci, nu a intrat în vigoare, Carta drepturilor fundamentale, adoptată la Nisa în decembrie 2000, face mențiune despre aceste două drepturi, art. II-39 arătând că oricare cetățean sau cetățeană a Uniunii are drept de a alege și de a fi ales

în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, în statul membru în care își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții aceluși stat.

După cum se poate constata, din punct de vedere terminologic, constituentul derivat român a ținut seama de denumirea utilizată în dreptul UE pentru a desemna aceste drepturi electorale speciale (dreptul de a alege și dreptul de a fi ales) și nu de cea uzitată în textul în vigoare al Constituției (dreptul de vot și dreptul de a fi ales). Diferența terminologică se explică, desigur, și prin diferența de natură juridică dintre dreptul de vot pentru autoritățile reprezentative naționale și cel de a alege membrii unei adunări reprezentative la nivel continental.

§2. Dreptul de vot

183 Prevăzut de art. 36 din Constituție, dreptul de vot ne indică cine și în ce condiții poate alege. Examinarea dreptului de vot în sistemul constituțional românesc, a condițiilor de exercitare, trebuie făcută prin considerarea trăsăturilor sale tradiționale, așa cum sunt, de altfel, menționate prin Constituție.

Potrivit art. 62 alin. (1) și 81 alin. (1) din Constituție, votul este **universal, egal, direct, secret și liber exprimat**.

2.1. Universalitatea votului

184 Universalitatea votului constă în aceea că cetățenii români, sub rezerva doar a condițiilor de vârstă și aptitudini intelectuale sau morale, au dreptul de a vota. O distincție, frecvent întâlnită, este cea dintre **votul universal și votul restrâns** pe care-l putem denumi **vot selectiv**. Votul restrâns este explicat, la rândul său, sub două aspecte, și anume **votul cenșitar și votul capacitar**.

a. Votul cenșitar

185 **Votul cenșitar** a fost exprimat în constituții îndeosebi prin condiția de avere impusă cetățeanului pentru a putea vota, fapt pentru care deseori era denumit **votul contribuabililor**.

Censul de avere a fost completat și prin alte censuri, precum: censul de domiciliu, censul de sex, censul rasial-național, censul de profesie, censul de vârstă etc. Dar censul de avere a fost (în variate forme) cel mai răspândit cens electoral. Acesta pornește de la premisa că, pentru a avea drept de vot, cetățeanul trebuie să posede o anumită avere. Astfel, de exemplu, potrivit Constituției române din 1866, corpul electoral era împărțit în 4 colegii pe avere, până și în colegiul IV intrând cei care plăteau și ei o dare cât de mică către stat. Puteau, deci, vota numai cei care posedau avere. Potrivit Constituției franceze din 1791, cetățenii erau împărțiți în cetățeni activi și cetățeni pasivi, drept de vot

având numai cetățenii activi. Cetățenii activi erau considerați numai cei care aveau o anumită avere. În S.U.A., votul restrâns a fost utilizat sub o formă atenuată, fie prin taxe electorale, fie prin censul de avere, fie prin înlăturarea negrilor de la vot (în anumite state din Sud). În această țară taxele electorale (*poll-taxes*) au fost înlăturate, în 1964, prin amendamentul 24 la Constituție care are următoarea redactare: „Paragraful 1. Dreptul cetățenilor Statelor Unite de a vota în oricare alegeri preliminare sau de alt fel pentru Președinte sau vicepreședinte, pentru electori pentru Președinte sau vicepreședinte, sau pentru senatori sau reprezentanți în Congres nu poate fi refuzat sau redus de către Statele Unite sau de către vreunul dintre state din motiv de neplată a unei taxe pe cap de locuitor sau a oricărui alt impozit”.

Censul de domiciliu presupune că pentru a putea vota, cetățeanul trebuie să domicilieze o anumită perioadă de timp în localitatea respectivă.

Censul de sex a înlăturat mult timp femeile de la alegeri. Femeile au căpătat drept de vot mult mai târziu decât bărbații. Astfel femeile au căpătat drept de vot în Norvegia (1913), Anglia (1918), Rusia (1918), Germania (1919), Statele Unite (1920), Suedia (1921), Spania (1931), Franța (1944), Elveția (1971). În România femeile nu au avut drept de vot sub imperiul constituțiilor din 1866 și 1923.

Censul de vârstă constituie, de asemenea, o opreliște în exercitarea dreptului de vot. Vârsta exagerat de ridicată uneori, a împiedicat participarea tineretului la alegeri. Astfel, de exemplu, Constituția română din 1938 dădea drept de vot pentru Adunarea Deputaților, cetățenilor de la 30 de ani în sus, iar pentru Senat, de la 40 de ani.

În dreptul și practica electorală s-au întâlnit și se mai întâlnesc încă și alte censuri, precum censul rasial-național sau censul pe profesii, acestea împiedicând participarea unor cetățeni la alegeri.

b. Votul capacitar

Votul capacitar implică din partea alegătorului, un anumit grad de instrucție. În unele state, dreptul de vot era acordat celor care puteau citi și explica Constituția, procedeu folosit și în unele state din sudul Statelor Unite ale Americii, în ideea de a exclude de la vot pe negri. Aici, abia în 1965 acest procedeu a fost înlăturat. Limitările dreptului de a alege au fost înlăturate în timp, iar votul universal s-a impus, este adevărat, de aproximativ un secol. Votul universal este o necesitate pentru că, într-un stat de drept și democratic, întreaga populație trebuie chemată la urne. „Nici o porțiune, la un moment dat, să nu fie **colectiv exclusă**; interdicțiile strict individuale să rezulte din **incapacități evidente** sau **nedemnități evidente**” (Marcel Prelot, Jean Boulois).

Universalitatea, ca trăsătură a dreptului de vot, a cunoscut o evoluție specifică, sistematizată pe trei etape, și anume: 187

- a) votul universal masculin;
- b) accesul femeilor la electorat;
- c) scăderea vârstei minime.

Evoluția și extinderea votului universal, rolul său în caracterizarea unui regim politic ca democratic sau nu, explică de ce orice susținere de renunțare la votul universal sau de restrângere a dreptului de vot trebuie considerată ca anacronică, desuetă și, mai ales, invalidată de istoria democrației constituționale.

Am insistat mai mult asupra universalității votului pentru că este una din cele mai importante trăsături ale acestui drept.

188 Dacă examinăm art. 36 din Constituție vom constata că dispozițiile sale valorifică optim aspectele democratice ale dreptului de vot. Astfel, în România, o persoană poate vota dacă: este cetățean român; are vârsta minimă de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv; este în deplinătatea facultăților mintale; are aptitudinea morală de a vota. Calitatea de **cetățean român** exprimă, constituțional, faptul că dreptul de vot este un drept politic și că drepturile politice aparțin în exclusivitate cetățenilor. Vârsta minimă de **18 ani** permite o largă participare la vot a tinerilor, ea fiind vârsta la care o persoană are maturitatea politică necesară exercitării dreptului de vot. La această vârstă persoana capătă capacitatea electorală care este un aspect al capacității de drept constituțional. **Deplinătatea facultăților mintale** este o condiție firească, elementară și, de aceea, Constituția nu acordă drept de vot debilor ori alienaților mintal puși sub interdicție. Cât privește **aptitudinea morală** de a vota, Constituția stabilește că nu o au persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale. Putem observa că, în România, votul este cu adevărat universal, condițiile cerute de lege fiind firești, minimale și rezonabile.

189 Față de textul constituțional, două probleme juridice s-ar putea pune, una privind **persoanele arestate preventiv** și cealaltă privind **persoanele** care se află în **executarea unei pedepse privative de libertate**. Cu privire la prima categorie de persoane va trebui să observăm că niciun impediment legal sau practic nu există în calea exercitării dreptului de vot. Aceste persoane se bucură de prezumția de nevinovăție [a se vedea art. 23 alin. (11) din Constituție] și, desigur, de deplinătatea exercitării drepturilor lor politice și civile.

Ca atare, pentru aceste persoane, dacă îndeplinesc condițiile stabilite de către art. 36 din Constituție, legea electorală trebuie să creeze condițiile exercitării dreptului de vot. Pentru persoanele care se află însă în executarea unei pedepse privative de libertate soluția nu poate fi aceeași. Dificultăți de ordin practic, dar și de ordin juridic, pledează pentru soluția **suspendării** exercițiului dreptului de vot în asemenea cazuri. O asemenea soluție este posibilă constituțional, în temeiul art. 53 care permite **restrângerea exercițiului unor drepturi**, iar situațiile menționate aici se înscriu în contextul juridic conturat de către textul

constituțional. Desigur, suspendarea trebuie stabilită numai prin lege și numai pentru timpul cât persoana se află într-o asemenea situație.

2.2. Egalitatea votului

Egalitatea votului exprimă, în domeniul drepturilor electorale, **marele principiu al egalității în drepturi a cetățenilor fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie sau apartenență politică, avere sau origine socială**. **Votul egal** se realizează dacă: fiecare cetățean are dreptul la un **singur vot** pentru alegerea aceluiași organ de stat; votul unei singure persoane are o pondere (importantă) egală cu a altei persoane; **circumscripțiile electorale pentru alegerea aceluiași organ sunt egale** ca număr de locuitori. Egalitatea votului presupune înlăturarea unor tehnici și procedee electorale de limitare sau deturnare a acestui deziderat, care s-au practicat în sistemele constituționale, precum geografia electorală, colegiile electorale, votul plural sau votul multiplu.

Geografia electorală este procedeul stabilirii de circumscripții electorale inegale ca număr de locuitori pentru alegerea aceluiași organ de stat. Acest procedeu este folosit pentru a dezavantaja localitățile sau cartierele (în marile orașe, îndeosebi) unde locuiesc adversari ai partidelor de guvernământ. În aceste zone se formează circumscripții electorale foarte mari, iar, în zonele locuite de adepți ai partidelor de guvernământ, se formează circumscripții electorale cu un număr mai mic de alegători. Stabilindu-se același număr de mandate pentru toate circumscripțiile electorale, apare evidentă inegalitatea votului, deoarece un număr mare de alegători aleg același număr de deputați ca alegătorii din circumscripțiile electorale mai mici.

Colegiile electorale pe criterii cenitare au ca efect, și ele, inegalitatea votului. Colegiile electorale (pe avere sau pe profesii) inegale ca număr de alegători, fie aleg același număr de deputați, fie (și, aici, inegalitatea este și mai mare) aleg un număr diferit de deputați. În această din urmă situație, de regulă, primele colegii care au cel mai mic număr de alegători aleg un număr mai mare de deputați decât restul colegiilor. Acest sistem a fost utilizat sub regimul Constituției române din 1866.

Votul plural este un procedeu potrivit căruia unii alegători, în aceeași circumscripție electorală, dispun de mai multe voturi pentru același organ de stat. Astfel, unii alegători, în afară de votul ce-l au ca toți ceilalți, dispun și de alte voturi, dacă îndeplinesc anumite condiții, precum averea, numărul de copii, titluri în învățământ etc.

Votul multiplu, este un procedeu asemănător cu votul plural, potrivit căruia alegătorul dispune de mai multe voturi pentru același organ de stat, dar în circumscripții electorale diferite. **Votul multiplu** a fost întrebuintat și în țara

noastră sub imperiul Constituției din 1923. Astfel, în alegerile pentru Senat, un profesor universitar putea avea până la patru voturi: unul în circumscripția sa electorală, unul pentru alegerea senatorului universității și două voturi dacă era, în același timp, membru ales într-un consiliu comunal și membru al unei camere de industrie, agricultură etc.

- 195 **Prima electorală** este un sistem utilizat, de regulă, în perioadele de criză politică, atunci când partidul de guvernământ nu reușește să obțină majoritatea în alegeri. Prima electorală este un plus de mandate ce se atribuie partidului politic ce obține în alegeri un anumit procent de voturi. Astfel, de exemplu, potrivit legii electorale din 1926, partidul care obținea 40% din totalul voturilor pe țară, primea 50% din totalul mandatelor, după ce se scădeau, bineînțeles, mandatele atribuite, proporțional cu voturile lor, grupărilor care, deși minoritare pe țară, aveau majoritatea absolută într-o circumscripție. Restul de 50% din mandate se împărțeau proporțional cu voturile obținute între partidele participante la alegeri. Astfel, gruparea politică care obținea 40% din voturi, putea obține peste 70% din mandate. Inegalitatea votului este evidentă, deoarece mai puțin de jumătate din alegători desemnau mai mult de 70% din deputați, iar majoritatea alegătorilor desemnau un număr redus de deputați.

2.3. Votul direct

- 196 Constă în aceea că alegătorii își **exprimă direct, personal**, acordul sau dezacordul privind candidații propuși. Alegătorii votează direct și nu prin reprezentanți sau delegați. S-a întâlnit și se întâlnește încă și votul indirect. Astfel, potrivit Constituției române din 1866, în alegerile pentru Adunarea Deputaților alegătorii din Colegiu IV alegeau indirect. Votul indirect se folosește în alegerea președintelui Statelor Unite ale Americii sau la alegerea Senatului în Franța. Potrivit Constituției americane întâi se aleg marii electori și acești mari electori aleg președintele.

Votul indirect a fost prevăzut și în România prin Legea nr. 70/1991 la alegerea consiliilor județene. Acestea erau alese de către un corp de electori, format din totalitatea membrilor consiliilor locale din județul respectiv. Modificările aduse legii în anul 1996 au introdus și pentru aceste consilii votul direct, urmând ca doar vice-primarii să fie aleși indirect. În legătură cu votul indirect se afirmă deseori că este, cu certitudine, mai puțin democratic decât votul universal direct.

2.4. Secretul votului

- 197 Este, de asemenea, un caracter al dreptului de vot și exprimă acea posibilitate a cetățenilor de a-și **manifesta liber voința** lor cu privire la candidații propuși, fără ca această manifestare să poată fi cunoscută de către alții. Legea electorală

prevede o serie de garanții care asigură secretul votului. Astfel, buletinele de vot sunt uniforme, fără semne distinctive, imprimarea lor fiind asigurată de către birourile electorale care se ocupă de alegerea în întregime a unui organ de stat, după modelul legal stabilit. Pe buletinele de vot sunt imprimate numai mențiunile strict necesare. Ultima pagină a buletinului de vot rămâne nescrisă, fiind rezervată pentru aplicarea ștampilei de control a biroului electoral al secției de votare, ștampilă executată după modelul legal stabilit. De asemenea, sediile secțiilor de votare sunt prevăzute cu cabine sau camere de votare, unde alegătorul intră singur și votează după propria sa voință și convingere. Legea electorală interzice prezența oricărei persoane – în afara celei care votează – în camera de votare sau în cabinele de vot. După ce votează alegătorul îndoiește buletinul de vot și **personal** îl introduce în urna de vot.

Noua lege electorală, adăugită cu o lege special dedicată acestui subiect, a prevăzut și posibilitatea realizării **votului prin corespondență**, ca o alternativă echivalentă la exercitarea dreptului de vot prin prezența la secția de votare, dar care se exercită tot în mod direct de alegător. Astfel, art. 3 din Legea nr. 288/2015 stabilește că dreptul de vot poate fi exercitat prin corespondență numai cu respectarea caracterului egal, secret, direct și liber exprimat al votului, iar cel care a confirmat primirea documentelor necesare pentru exercitarea dreptului de vot prin corespondență nu își va mai putea exercita dreptul de vot la acel scrutin în cadrul secției de votare.

2.5. Votul liber exprimat

Definește votul ca **posibilitatea cetățeanului de a participa sau nu** la alegeri, iar, în cazul în care participă, de a-și **manifesta liber opțiunea** pentru o anumită listă de candidați, sau pentru un anumit candidat. El este alternativa **votului obligatoriu** care a existat în România în temeiul Constituției din 1923 și se practică astăzi în Italia, Belgia sau Grecia. Dispozițiile constituționale românești valorifică votul liber exprimat, corelându-se cu dispozițiile democratice din majoritatea statelor lumii.

Modul de alegere sau de desemnare a parlamentarilor

Determinarea compoziției Camerelor	Număr de țări	
	Camera federală sau înaltă	Camera populară sau unică
Aproape toți aleși de popor	12	80
Toți sau aproape toți aleși de colegii locale	6	3
Aproape toți aleși de colegii locale și Camera populară	1	0

Aproape toți aleși de cealaltă Cameră	1	0
Aproape toți aleși de alte colegii	1	0
Toți sau aproape toți numiți de șeful de stat	6	0
Toți membri de drept (Anglia, Camera Lorzilor)	1	0
Total	28	83

Cf. „Les parlements dans le monde”, op. cit., p. 16

§3. Dreptul de a fi ales

199 Acest drept este reglementat de art. 37 din Constituție. Din analiza dispozițiilor constituționale rezultă că o persoană poate fi aleasă ca deputat, senator, șef de stat sau în alte organe reprezentative, dacă are drept de vot și dacă îndeplinește și celelalte condiții stabilite prin art. 37. Adăugarea și a altor condiții decât cele privind dreptul de vot se motivează prin importanța acestor demnități publice, prin rolul organelor reprezentative în exercitarea puterii suverane a poporului, prin ideea unei reprezentări responsabile și eficiente care presupune un grad sporit de maturitate politică și civică, o onorabilitate mai strictă.

200 Pentru a fi aleasă, o persoană trebuie, mai întâi, să aibă drept de vot, adică să îndeplinească toate condițiile cerute de art. 36 din Constituție și pe care le-am explicat deja. În afară de aceasta, art. 37 alin. (1) cere îndeplinirea cumulativă și a condițiilor cerute de art. 16 alin. (3).

Potrivit art. 16 alin. (3), în formularea pe care a dobândit-o în urma revizuirii Constituției din anul 2003, funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au **cetățenia română** și **domiciliul** în țară. După cum am explicat anterior, prin revizuirea constituțională a fost eliminată condiția exclusivității cetățeniei române, fiind, astfel, posibil ca și persoanele cu dublă cetățenie să dețină funcții și demnități publice în România. Cât privește condiția referitoare la domiciliu, ea este una ce ține de domeniul evidenței, întrucât, în absența ei, exercitarea în concret a oricărei funcții sau demnități ar întâmpina serioase neajunsuri de ordin practic.

201 O altă condiție constituțională pentru a fi ales este ca persoanei să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice potrivit art. 40 alin. (3). Conform art. 40 alin. (3), nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite de lege.

Fără a încerca, aici, analiza motivației textului constituțional și a categoriilor nominalizate de el, vom observa că aceste persoane nu pot fi alese. Această

opreliște funcționează numai atâta cât persoana ocupă una din funcțiile nominalizate de art. 40 alin. (3). Dacă una din aceste persoane dorește să candideze în alegeri, ea o poate face, dacă, în prealabil, demisionează din funcția pe care o are, iar demisia trebuie să fie dovedită cu ocazia înregistrării candidaturii.

În fine, Constituția stabilește și **limite minime de vârstă**. Dacă pentru dreptul de vot limita minimă este de 18 ani, pentru dreptul de a fi ales, pretutindeni în lume, această limită este substanțial mai ridicată. Explicația se regăsește în importanța acestor demnități publice, în marea responsabilitate ce revine celor desemnați să guverneze, responsabilitate care-și găsește suport de credibilitate și în maturitatea și experiența practică a candidaților. De aceea, art. 37 din Constituție stabilește **trei limite minime** de vârstă pentru cei care candidează și, deci, pot fi aleși, și anume: 23 de ani împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, pentru cei care candidează pentru Camera Deputaților sau organele administrației publice locale; 33 de ani împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, pentru cei care candidează pentru Senat; 35 de ani împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, pentru cei care candidează pentru funcția de Președinte al României. Diferența în privința vârstei pentru a putea candida la funcția de senator și, respectiv, la funcția de șef al statului a fost introdusă abia în urma revizuirii Constituției României din 2003 și poate fi înscrisă în tendința generală înregistrată în plan european de creștere a gradului de democratism al alegerilor.

Fiind **condiții constituționale** de eligibilitate, îndeplinirea lor trebuie verificată cu mare atenție, încă de la **propunerea și înregistrarea candidaturilor** în alegeri. Orice nesocotire a acestor condiții atrage nulitatea alegerii, de aceea, înregistrarea candidaturilor trebuie făcută numai cu verificarea atentă a îndeplinirii condițiilor legale.

În legătură cu dreptul de a fi ales, deseori se discută dacă aleșii trebuie să fie desemnați din «elite» sau nu. Fără a intra într-o asemenea discuție, cu acest prilej, vom menționa, totuși, părerea unui constituționalist consacrat deja și care spunea: „Trebuie aleși deputații cei mai talentați sau cei mai reprezentativi? Adunarea aleasă trebuie să fie un tablou ideal sau o fotografie fidelă? Un cernaclu din spiritele cele mai remarcabile ale timpului lor sau o reproducere în mic a poporului? Democrația modernă a dat preferință celui de-al doilea termen. Poporul nu are ce face cu o elită, în care el nu se recunoaște, și care, oricât de inteligentă ar fi, nu o înțelege. Lui îi trebuie mai mult un purtător de cuvânt” (Jean François Aubert, p. 130).

Trebuie, de asemenea, să reținem că alegerea unor **personalități**, a unor **elite**, ar presupune (e drept nu neapărat) renunțarea la scrutinul de listă (în orice caz la listele blocate) și practicarea largă a candidaturilor platformelor politice, a orientării candidaților. Candidații propuși de partide politice reprezintă pentru alegători mai multe garanții și opțiuni clare, apoi partidele politice sunt, de fapt, motorul democrației parlamentare și, desigur, constituționale.

Secțiunea a III-a. Scrutinul

§1. Concept

205 În mod firesc, în orice sistem electoral se pune problema de a ști cum se repartizează mandatele în Parlament, ținând cont de voturile obținute. Aparent o problemă pur tehnică, alegerea modalității de distribuire a mandatelor este plină de semnificații politice cu consecințe foarte diferite și nuanțate, mai ales cât privește partidele politice. În explicarea acestora noțiunea de **scrutin** este deosebit de utilă. Prin scrutin (de la latinescul *scrutinium*), se înțelege, de fapt, modalitatea în care alegătorii desemnează deputații, senatorii, consilierii etc.

Se impune discutarea, aici, a scrutinului, mai exact a unora din aspectele referitoare la acesta, fiindcă întreaga organizare și desfășurare a alegerilor trebuie corelată cu felul scrutinului.

§2. Clasificarea sistemelor electorale

206 Astăzi, în regimurile constituționale, se practică două tipuri de sisteme electorale, diferite prin **modul de atribuire a mandatelor**: sistemul majoritar și sistemul reprezentării proporționale. Evoluția sistemelor constituționale și necesități de ordin practic au condus la apariția unor sisteme considerate mixte, pentru că îmbină elemente de la cele două sisteme considerate clasice.

2.1. Sistemul majoritar

207 **Sistemul majoritar** este sistemul în care sunt aleși candidații care au obținut **cel mai mare număr de voturi**. El cunoaște două variante (moduri de scrutin), în funcție de două subcriterii, și anume: în funcție de **modalitatea de propunere a candidaților** distingem între scrutin majoritar **uninominal** și scrutinul majoritar **de listă**, iar, în funcție de numărul de **tururi de alegeri** organizate pentru a atribui mandatele, se face o diferențiere între scrutin majoritar într-unul sau două tururi de scrutin.

2.2. Sistemul reprezentării proporționale

208 **Sistemul reprezentării proporționale** este sistemul care asigură și reprezentarea minorităților politice în fiecare circumscripție, atribuind numărul de mandate **proporțional cu voturile obținute**. Reprezentarea proporțională presupune, deci, scrutin de listă și un singur tur de scrutin care permite atribuirea mandatelor atât majorității, cât și minorității.

Dacă principiul reprezentării proporționale este simplu, aplicarea sa este, dimpotrivă, foarte complicată. Aceste dificultăți vor fi explicate la stabilirea rezultatelor votării.

2.3. Sisteme electorale mixte

Acestea rezultă din combinarea sistemului majoritar și a celui cu reprezentare proporțională, după tehnici variabile. 209

a. Sistemul înrudirilor („des apparentements”)

Acest sistem exprimă alianța unor partide sau formațiuni politice, care se prezintă cu liste înrudite (*apparentées*). Dacă listele înrudite obțin majoritatea absolută a voturilor ele câștigă toate locurile (mandatele în Parlament). Dacă nu, locurile vor fi repartizate între liste potrivit principiului reprezentării proporționale. S-a folosit în Franța (1951-1958). 210

b. Sistemul german al buletinului dublu

În acest caz scrutinul majoritar și reprezentarea proporțională se cumulează prin intermediul votului dublu. Fiecare alegător dispune de două buletine de vot. Cu primul el desemnează, prin scrutin uninominal, un deputat pentru circumscripția sa, cu al doilea el se pronunță pentru un partid, prin sistemul reprezentării proporționale. Există, deci, două categorii de deputați; aleși în fiecare circumscripție; aleși pe liste naționale prezentate de fiecare partid. 211

§3. Categoriile de scrutin

Scrutinul se poate clasifica și în funcție de alte două criterii, cel al modalității de propunere a **candidaturilor** și cel al numărului de **tururi** de scrutin organizate până la desemnarea câștigătorului alegerii. 212

3.1. Tipuri de propuneri de candidați

a. Scrutin uninominal

Scrutinul uninominal presupune ca **alegătorul să voteze pentru un singur candidat**, într-o circumscripție electorală. Este practicat în țara noastră la alegerea șefului de stat și a primarilor comunelor și orașelor. Un astfel de sistem de vot a fost aparent introdus în 2008 pentru alegerile parlamentare, dar s-a renunțat la el prin legea alegerilor parlamentare intrată în vigoare în 2015. 213

Acest tip de scrutin are importante consecințe cât privește circumscripțiile electorale și raporturile dintre alegători și cel ales. Teritoriul țării se organizează în atâtea circumscripții electorale și colegii electorale (care sunt, de fapt,

subdiviziuni electorale ale județelor) câte mandate sunt puse în competiție (corespunzător numărului de deputați, senatori). În mod firesc, circumscripțiile electorale sunt mai mici decât unitățile administrativ-teritoriale, iar alegătorul votează un candidat, raportul de reprezentare fiind clar definit sub toate elementele sale de conținut.

b. Scrutin de listă

- 214 Scrutinul de listă presupune ca **alegătorul să aleagă mai mulți candidați o dată**, adică să voteze pentru o listă de candidați. În cazul scrutinului de listă, circumscripțiile electorale sunt foarte întinse teritorial, de regulă ele identificându-se cu unitățile administrative. Este sistemul adoptat și de legislația electorală românească în perioada 1990-2008. În acest sistem partidele politice joacă un rol mai important și scrutinul este mai mult **o opțiune politică** decât alegerea unui om, întrucât alegătorul desemnează o listă și nu un candidat.

Variantă a acestui tip de scrutin, există și scrutinul de listă național, folosit în unele țări africane. Acesta este un scrutin de listă majoritar, în unul sau două tururi. Fiecare partid întocmește o listă națională, cuprinzând atâtea candidaturi câte mandate sunt puse în joc. Lista care obține majoritatea voturilor exprimate câștigă toate mandatele. Este apreciat ca „un sistem de o brutalitate extremă, deoarece permite unui partid ce are o majoritate lipsită de consistență să aibă monopolul locurilor din parlament” (D.G. Lavroff, p. 42), un sistem care favorizează partidul unic.

- 215 Scrutinul de listă poate fi complicat prin acordarea posibilității modificării listei de către alegător, prin sistemul panașajului și cel al votului preferențial.

Panașajul este posibilitatea alegătorului de a întocmi chiar el lista candidaților, luând candidați de pe mai multe liste prezentate.

Votul preferențial dă alegătorului posibilitatea de a modifica ordinea de pe lista de candidați.

Atunci când nu se admite nici panașajul, nici votul preferențial, se spune că suntem în prezența unei **liste blocate**, în sensul că alegătorul este obligat să voteze lista în întregime, fără a-i putea aduce nici cea mai mică modificare.

c. Unul sau două tururi de scrutin

- 216 Suntem în prezența unui singur tur de scrutin atunci când legea stabilește că **mandatul se atribuie imediat candidatului** (candidaților) care se află în frunte, fiind suficientă majoritatea simplă sau relativă.

Al doilea tur de scrutin, dacă este stabilit de lege, se practică atunci când, în primul tur de scrutin, sunt **aleși numai candidații care au obținut majoritatea absolută**, adică jumătate plus unul din voturile celor înscrși în liste. Pentru mandatele nedistribuite în primul tur, pentru că niciun candidat nu a întrunit majoritatea absolută a voturilor, se organizează al doilea tur de scrutin, în acest caz majoritatea relativă fiind suficientă pentru acordarea mandatului.

Astfel, potrivit Constituției noastre (art. 81), este declarat Președintele României candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrși în listele electorale. În cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează un al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați clasificați în ordinea voturilor obținute la primul tur. Este declarat ales candidatul care, la al doilea tur de scrutin, a obținut cel mai mare număr de voturi.

§4. Avantajele și dezavantajele scrutinului de listă

- a) Scrutinul de listă presupune ca propunerile de candidați să fie făcute numai de partide și formațiuni politice. Este adevărat că și candidații independenți se pot asocia pe liste, dar efectul este altul. 217

b) Scrutinul de listă presupune anumite condiționări legate de realizarea unui procent minim (pragul electoral) ce trebuie întrunit la nivel național (de exemplu, legea din 1926 cerea 2% din voturile valabil exprimate, legea din 1992 cerea 3%, iar după modificare 5% din voturile valabile exprimate, iar legea din 2004 impune tot 5% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară pentru partide și un prag progresiv agresiv pentru coaliții de partide). Aceasta înseamnă că partidele și formațiunile politice cu număr mai mic decât procentul minim nu vor primi niciun mandat, deși s-ar putea ca ele să aibă personalități de prestigiu, avantajându-se însă partidele ale căror platforme sunt mai larg receptate de către electorat.

c) Scrutinul de listă favorizează ruperea legăturii dintre ales și alegătorii săi, aceștia din urmă votând o listă cu numeroase persoane și, deci, în final, programul unui partid și nu un candidat.

d) Variantele scrutinului de listă reprezintă numeroase dificultăți procedurale, presupunând o serie de calcule și operațiuni la nivelul local și național, uneori greu de asimilat de către electorat, care pot favoriza numeroase contestații și întâmpinări din partea formațiunilor politice ce s-ar considera neîndreptățite.

§5. Avantajele și dezavantajele scrutinului uninominal

- a) Scrutinul uninominal, prin faptul că fiecare circumscripție electorală desemnează un singur reprezentat se caracterizează prin simplitate. Așa cum se arată în doctrină aceasta mărește gradul de înțelegere a procesului electoral de către alegători, posibilitatea de control social al alegerii, toate operațiunile începând și terminându-se la nivelul circumscripției electorale (M. Constantinescu). 218

b) Creează, măcar aparent, posibilitatea unei legături strânse între ales și alegători. Desigur această legătură devine și ea discutabilă în sistemele fondate pe mandatul reprezentativ.

c) Scrutinul uninominal conduce la o majoritate parlamentară stabilă, situație profitabilă tehnicilor de guvernare.

d) Datorită numărului mare de circumscripții electorale, scrutinul uninominal implică mari cheltuieli cu operațiunile electorale și cu structurile care organizează și conduc aceste operațiuni.

e) Scrutinul uninominal implică cheltuieli mari pentru candidați în scopul susținerii campaniei electorale, astfel încât, în mod cert, favorizează pe cei care le pot suporta (M. Constantinescu).

f) Parlamentul rezultat prin scrutinul uninominal este mai mult un corp de elită, micșorându-se, evident, caracterul politic.

g) Scrutinul uninominal nu este procedeul optim pentru exprimarea pluralismului politic. El poate genera o stare conflictuală extrem de periculoasă, prin faptul că asigură ca partidul ce are o majoritate relativă a opțiunilor să dețină o majoritate absolută a mandatelor (M. Constantinescu).

h) Scrutinul uninominal sprijină tendința de centralizare.

Secțiunea a IV-a. Organizarea și desfășurarea alegerilor

§1. Stabilirea datei alegerilor

219 Este operațiunea cu care debutează organizarea și desfășurarea alegerilor. În practica electorală s-a impus regula că data alegerilor se stabilește cu cel puțin 45 de zile înaintea votării și până la împlinirea a 5 zile de la expirarea mandatului. În general, durata de timp dintre actul de stabilire a datei și ziua alegerilor se face ținând cont de conținutul și succesiunea operațiilor electorale. Cele 45 de zile sunt atât suficiente, cât și necesare pentru realizarea acestor operații. Bineînțeles că regulile, în această privință, diferă de la un sistem constituțional la altul. De exemplu, atât legea electorală română din anul 2008, cât și cea din 2015 au stabilit că aducerea la cunoștința publică a datei alegerilor se face cu cel puțin 90 de zile înainte de ziua votării.

Data alegerilor poate fi stabilită prin lege sau printr-un act al Guvernului. În general data alegerilor este stabilită într-o zi nelucrătoare (duminică). Acest procedeu rămâne, totuși, discutabil, pentru că el poate fi considerat una din principalele cauze ale absentismului.

§2. Stabilirea numărului, delimitarea și numerotarea circumscripțiilor electorale și a colegiilor electorale

220 Circumscripțiile electorale constituie cadrul organizatoric teritorial în care se desfășoară operațiunile de alegere. Dacă alegerea șefului de stat,

prin ea însăși, determină ca întreaga țară să fie o circumscripție electorală, alegerea deputaților, senatorilor și consilierilor, presupune o anumită divizare administrativă a teritoriului și populației, cei aleși reprezentând grupe de cetățeni sau colectivități umane grupate pe anumite criterii. Există o strânsă corelație între numărul circumscripțiilor electorale și numărul celor ce vor fi aleși. Apoi, numărul circumscripțiilor electorale depinde de scrutinul practicat. Scrutinul uninominal presupune un număr mai mare de circumscripții, adică un număr egal cu cel al celor ce urmează a fi aleși în ideea că o circumscripție electorală desemnează un deputat sau, după caz, un senator ori consilier. Scrutinul de listă, potrivit căruia fiecare circumscripție electorală desemnează mai mulți deputați sau, după caz, senatori ori consilieri, presupune un număr mai mic de circumscripții. În asemenea situație, circumscripția electorală se identifică, sub aspectul întinderii teritoriale, cu unitatea administrativă însăși.

În explicarea stabilirii numărului și delimitării circumscripțiilor electorale 221 trebuie să ținem cont de faptul că legislația electorală a cunoscut și cunoaște o dinamică aparte. De aici schimbările frecvente în **tehnicile electorale** folosite. Numărul circumscripțiilor electorale poate fi stabilit prin constituții sau legi, poate fi stabilit, în temeiul legii, de anumite autorități publice (de regulă Guvernul) după criteriile legale. Astfel, de exemplu, legea electorală română din anul 1990, adoptând scrutinul de listă, a stabilit că fiecare județ și municipiul București constituiau o circumscripție electorală, delimitarea lor fiind cea administrativ-teritorială a județelor și municipiului București. Legea electorală din 2015 a stabilit un număr total al circumscripțiilor de 43, adică cele 41 de circumscripții electorale de la nivelul județelor, o circumscripție în municipiul București și o circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării.

Legea privind alegerile locale stabilește că, pentru alegerea consiliilor 222 locale și a primarilor, fiecare comună și oraș, respectiv municipiu, constituie o circumscripție electorală.

Numerotarea circumscripțiilor și a colegiilor electorale se poate realiza 223 fie prin lege (pentru alegerile parlamentare) fie de către autoritățile publice desemnate de lege (de exemplu, Guvern), ea fiind deosebit de utilă în efectuarea și înregistrarea operațiunilor electorale. Stabilirea numărului celor ce urmează a fi aleși în fiecare circumscripție electorală revine autorităților stabilite de lege și după criteriile legale.

Potrivit legii electorale din 1990, Adunarea Deputaților cuprindea 387 224 deputați. Mai întâi, Guvernul a stabilit **norma de reprezentare**, adică numărul de cetățeni ce urmau a fi reprezentați de către un deputat. Aceasta a rezultat din împărțirea numărului de locuitori ai țării la numărul total de deputați (387). Pentru alegerile din 20 mai 1990 norma de reprezentare rezultată a fost de 60.000 locuitori pentru un deputat. Pentru a afla câți deputați urmau a fi aleși

în fiecare circumscripție electorală, s-a împărțit populația județului la norma de reprezentare, admitându-se o abatere de până la 15%.

Pentru alegerile de la 20 mai 1990 s-au stabilit următoarele cifre, potrivit anexei alăturate. Cât privește stabilirea numărului senatorilor ce urmau a fi aleși de către fiecare circumscripție electorală, aceasta a revenit tot Guvernului și s-a realizat prin aplicarea dispozițiilor art. 6 din Legea electorală, în sensul cărora Senatul cuprindea senatori aleși, în funcție de populația județelor, astfel: în județele cu populație de până la 500.000 locuitori, câte doi senatori; în cele cu populație de până la 500.000 până la 750.000 locuitori câte 3 senatori; în celelalte județe câte 4 senatori; în municipiul București s-au ales 14 (Anexa nr. 2).

Anexa nr. 1 Numărul deputaților care pot fi aleși în fiecare circumscripție electorală (Alegerile din 1990)

Circumscripția electorală	Numărul deputaților	Circumscripția electorală	Numărul deputaților
Nr. 1 – Alba	7	Nr. 22 – Hunedoara	9
Nr. 2 – Arad	8	Nr. 23 – Ialomița	5
Nr. 3 – Argeș	11	Nr. 24 – Iași	14
Nr. 4 – Bacău	12	Nr. 25 – Maramureș	9
Nr. 5 – Bihor	11	Nr. 26 – Mehedinți	5
Nr. 6 – Bistrița-Năsăud	6	Nr. 27 – Mureș	10
Nr. 7 – Botoșani	8	Nr. 28 – Neamț	10
Nr. 8 – Brașov	12	Nr. 29 – Olt	9
Nr. 9 – Brăila	7	Nr. 30 – Prahova	15
Nr. 10 – Buzău	9	Nr. 31 – Satu Mare	7
Nr. 11 – Caraș-Severin	7	Nr. 32 – Sălaj	5
Nr. 12 – Călărași	6	Nr. 33 – Sibiu	8
Nr. 13 – Cluj	12	Nr. 34 – Suceava	12
Nr. 14 – Constanța	12	Nr. 35 – Teleorman	8
Nr. 15 – Covasna	4	Nr. 36 – Timiș	12
Nr. 16 – Dâmbovița	10	Nr. 37 – Tulcea	5
Nr. 17 – Dolj	13	Nr. 38 – Vaslui	8
Nr. 18 – Galați	11	Nr. 39 – Vâlcea	7
Nr. 19 – Giurgiu	5	Nr. 40 – Vrancea	7
Nr. 20 – Gorj	6	Nr. 41 – Mun. București	39
Nr. 21 – Harghita	6		
TOTAL		387	

Anexa nr. 2 Numărul senatorilor care pot fi aleși în fiecare circumscripție electorală (Alegerile din 1990)

Circumscripția electorală	Numărul senatorilor	Circumscripția electorală	Numărul senatorilor
Nr. 1 – Alba	2	Nr. 22 – Hunedoara	3
Nr. 2 – Arad	3	Nr. 23 – Ialomița	2
Nr. 3 – Argeș	3	Nr. 24 – Iași	4
Nr. 4 – Bacău	3	Nr. 25 – Maramureș	3
Nr. 5 – Bihor	3	Nr. 26 – Mehedinți	2
Nr. 6 – Bistrița-Năsăud	2	Nr. 27 – Mureș	3
Nr. 7 – Botoșani	2	Nr. 28 – Neamț	3
Nr. 8 – Brașov	3	Nr. 29 – Olt	3
Nr. 9 – Brăila	2	Nr. 30 – Prahova	4
Nr. 10 – Buzău	3	Nr. 31 – Satu-Mare	2
Nr. 11 – Caraș-Severin	2	Nr. 32 – Sălaj	2
Nr. 12 – Călărași	2	Nr. 33 – Sibiu	3
Nr. 13 – Cluj	3	Nr. 34 – Suceava	3
Nr. 14 – Constanța	3	Nr. 35 – Teleorman	3
Nr. 15 – Covasna	2	Nr. 36 – Timiș	3
Nr. 16 – Dâmbovița	3	Nr. 37 – Tulcea	2
Nr. 17 – Dolj	4	Nr. 38 – Vaslui	2
Nr. 18 – Galați	3	Nr. 39 – Vâlcea	2
Nr. 19 – Giurgiu	2	Nr. 40 – Vrancea	2
Nr. 20 – Gorj	2	Nr. 41 – Municipiul București	14
Nr. 21 – Harghita	2		
TOTAL		119	

Legea electorală din 1990 a prevăzut obligația Guvernului de a numerota 225 circumscripțiile electorale, de a stabili numărul deputaților și senatorilor și de a aduce aceste operațiuni la cunoștință publică, prin Monitorul Oficial și presă, în termen de cel mult 5 zile de la stabilirea datei alegerilor.

Legea nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului 226 stabilea chiar ea atât norma de reprezentare (un deputat la 70.000 locuitori și un senator la 160.000 locuitori), numerotarea circumscripțiilor electorale, cât și numărul de deputați și de senatori ce urmează să fie aleși în fiecare circumscripție electorală (a se vedea Anexa nr. 3).

Anexa nr. 3 Numerotarea și numărul de mandate pentru fiecare circumscripție electorală

Nr. Circumscripției electorale	Amplasarea teritorială	Număr de mandate de deputat; de senator	
1. Circumscripția electorală nr. 1	Județul Alba	6	3
2. Circumscripția electorală nr. 2	Județul Arad	7	3
3. Circumscripția electorală nr. 3	Județul Argeș	10	4
4. Circumscripția electorală nr. 4	Județul Bacău	11	5
5. Circumscripția electorală nr. 5	Județul Bihor	9	4
6. Circumscripția electorală nr. 6	Județul Bistrița-Năsăud	5	2
7. Circumscripția electorală nr. 7	Județul Botoșani	7	3
8. Circumscripția electorală nr. 8	Județul Brașov	9	4
9. Circumscripția electorală nr. 9	Județul Brăila	6	2
10. Circumscripția electorală nr. 10	Județul Buzău	7	3
11. Circumscripția electorală nr. 11	Județul Caraș-Severin	5	2
12. Circumscripția electorală nr. 12	Județul Călărași	5	2
13. Circumscripția electorală nr. 13	Județul Cluj	11	5
14. Circumscripția electorală nr. 14	Județul C-ța.	11	5
15. Circumscripția electorală nr. 15	Județul Covasna	4	2
16. Circumscripția electorală nr. 16	Județul Dâmbovița	8	3
17. Circumscripția electorală nr. 17	Județul Dolj	11	5
18. Circumscripția electorală nr. 18	Județul Galați	9	4
19. Circumscripția electorală nr. 19	Județul Giurgiu	4	2
20. Circumscripția electorală nr. 20	Județul Gorj	6	3
21. Circumscripția electorală nr. 21	Județul Harghita	5	2
22. Circumscripția electorală nr. 22	Județul Hunedoara	8	3
23. Circumscripția electorală nr. 23	Județul Ialomița	4	2
24. Circumscripția electorală nr. 24	Județul Iași	12	5
25. Circumscripția electorală nr. 25	Județul Maramureș	8	3
26. Circumscripția electorală nr. 26	Județul Mehedinți	5	2
27. Circumscripția electorală nr. 27	Județul Mureș	9	4
28. Circumscripția electorală nr. 28	Județul Neamț	8	4
29. Circumscripția electorală nr. 29	Județul Olt	7	3
30. Circumscripția electorală nr. 30	Județul Prahova	12	5
31. Circumscripția electorală nr. 31	Județul Satu Mare	6	3
32. Circumscripția electorală nr. 32	Județul Sălaj	4	2
33. Circumscripția electorală nr. 33	Județul Sibiu	6	3
34. Circumscripția electorală nr. 34	Județul Suceava	10	4
35. Circumscripția electorală nr. 35	Județul Teleorman	7	3

36. Circumscripția electorală nr. 36	Județul Timiș	10	4
37. Circumscripția electorală nr. 37	Județul Tulcea	4	2
38. Circumscripția electorală nr. 38	Județul Vaslui	7	3
39. Circumscripția electorală nr. 39	Județul Vâlcea	6	3
40. Circumscripția electorală nr. 40	Județul Vrancea	6	2
41. Circumscripția electorală nr. 41	Mun. București	29	13
42. Circumscripția electorală nr. 42	Sectorul Agricol Ilfov	4	2
TOTAL		328	143

Alegerile parlamentare din 1996 s-au desfășurat cu luarea în considerare a 227 aceluiași cifre.

Legea electorală nr. 373/2004 stabilea în art. 3 că norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 70.000 de locuitori, iar pentru Senat de un senator la 160.000 de locuitori. Aceleași norme de reprezentare au fost păstrate și de legea electorală din anul 2008, deși această lege a dorit instituirea unui scrutin uninominal prin crearea de colegii uninominale (a se vedea art. 5 din Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, o lege redactată de amatori).

Legea electorală nr. 208/2015 stabilește în art. 5 că norma de reprezentare 228 pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 73.000 de locuitori, iar norma de reprezentare pentru alegerea Senatului este de un senator la 168.000 de locuitori, iar în prima sa anexă precizează numerotarea circumscripțiilor electorale și numărul de deputați și de senatori ce urmează să fie aleși în fiecare circumscripție electorală (a se vedea Anexa nr. 4).

**Anexa nr. 4 Denumirea, numerotarea și numărul de mandate
aferent circumscriptiilor electorale**

Numărul circumscriptiei electorale	Delimitarea teritorială a circumscriptiei electorale	Numărul de mandate de senatori pentru fiecare circumscriptie electorală	Numărul de mandate de deputați pentru fiecare circumscriptie electorală
Circumscriptia electorală nr. 1	județul Alba	2	5
Circumscriptia electorală nr. 2	județul Arad	3	7
Circumscriptia electorală nr. 3	județul Argeș	4	9
Circumscriptia electorală nr. 4	județul Bacău	4	10
Circumscriptia electorală nr. 5	județul Bihor	4	9
Circumscriptia electorală nr. 6	județul Bistrița-Năsăud	2	5
Circumscriptia electorală nr. 7	județul Botoșani	3	6
Circumscriptia electorală nr. 8	județul Brașov	4	9
Circumscriptia electorală nr. 9	județul Brăila	2	5
Circumscriptia electorală nr. 10	județul Buzău	3	7
Circumscriptia electorală nr. 11	județul Caraș-Severin	2	5
Circumscriptia electorală nr. 12	județul Călărași	2	4
Circumscriptia electorală nr. 13	județul Cluj	4	10
Circumscriptia electorală nr. 14	județul Constanța	5	11
Circumscriptia electorală nr. 15	județul Covasna	2	4
Circumscriptia electorală nr. 16	județul Dâmbovița	3	7
Circumscriptia electorală nr. 17	județul Dolj	4	10

Circumscriptia electorală nr. 18	județul Galați	4	9
Circumscriptia electorală nr. 19	județul Giurgiu	2	4
Circumscriptia electorală nr. 20	județul Gorj	2	5
Circumscriptia electorală nr. 21	județul Harghita	2	5
Circumscriptia electorală nr. 22	județul Hunedoara	3	6
Circumscriptia electorală nr. 23	județul Ialomița	2	4
Circumscriptia electorală nr. 24	județul Iași	5	12
Circumscriptia electorală nr. 25	județul Ilfov	2	5
Circumscriptia electorală nr. 26	județul Maramureș	3	7
Circumscriptia electorală nr. 27	județul Mehedinți	2	4
Circumscriptia electorală nr. 28	județul Mureș	4	8
Circumscriptia electorală nr. 29	județul Neamț	3	8
Circumscriptia electorală nr. 30	județul Olt	3	6
Circumscriptia electorală nr. 31	județul Prahova	5	11
Circumscriptia electorală nr. 32	județul Satu Mare	2	5
Circumscriptia electorală nr. 33	județul Sălaj	2	4
Circumscriptia electorală nr. 34	județul Sibiu	3	6
Circumscriptia electorală nr. 35	județul Suceava	4	10
Circumscriptia electorală nr. 36	județul Teleorman	2	5
Circumscriptia electorală nr. 37	județul Timiș	4	10
Circumscriptia electorală nr. 38	județul Tulcea	2	4
Circumscriptia electorală nr. 39	județul Vaslui	3	7

Circumscripția electorală nr. 40	județul Vâlcea	2	6
Circumscripția electorală nr. 41	județul Vrancea	2	5
Circumscripția electorală nr. 42	municipiul București	13	29
Circumscripția electorală nr. 43	Circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul în afara țării	2	4

§3. Listele electorale. Certificatul de alegător. Registrul electoral

3.1. Listele electorale

229 În alegeri este importantă stabilirea numărului alegătorilor (electoratul) și, mai ales, identificarea și evidența acestora. Din examinarea dispozițiilor art. 36 din Constituție rezultă că electoratul cuprinde cetățenii cu drept de vot. **Identificarea și nominalizarea alegătorilor** (cetățenilor cu drept de vot) se înfăptuiește prin întocmirea **listelor electorale**. Această operație se derulează în considerarea a două reguli legale, și anume: fiecare alegător este înscris într-o singură listă electorală permanentă; obligativitatea înscrierii în listele electorale permanente.

Listele electorale sunt de două categorii, și anume: permanente sau întocmite cu prilejul fiecărei alegeri. Legislația electorală românească elaborată în baza Constituției din anul 1991 a introdus **listele electorale permanente**. Acestea prezintă reale avantaje față de listele electorale întocmite pentru fiecare alegere, și anume: realizează o evidență clară și exactă (domiciliul fiind criteriul clar și neconfundabil); realizează o evidență permanentă, lesne controlabilă, dificil de falsificat; evită înscrierea în mai multe liste electorale; permit urmărirea dinamicii numărului alegătorilor.

Legea electorală nr. 35/2008 a introdus **registrul electoral** ca bază centralizată în care sunt înscrși toți cetățenii români, inclusiv cei cu domiciliul în străinătate, care au împlinit vârsta de 18 ani, cu drept de vot. El se întocmește, se păstrează și se actualizează, până la data de 31 martie a fiecărui an, de către **Autoritatea Electorală Permanentă (A.E.P.)**. Datele și informațiile necesare întocmirii și actualizării sunt puse la dispoziție de către Centrul Național de Administrare a Bazelor de Date privind Evidența Persoanelor, precum și de Direcția generală de pașapoarte din cadrul Ministerului de Interne. Registrul este structurat pe județe, municipii, comune sau pentru cei cu domiciliul în străinătate pe țări și localități. Aceste evidențe sunt gestionate de către birourile teritoriale ale A.E.P. cu sprijinul celorlalte autorități publice competente

(autoritățile responsabile cu evidența populației din cadrul primăriilor, ministerului de interne și al celui de externe).

Autoritățile publice competente a întocmi și a păstra listele electorale permanente sunt, după caz, **Autoritatea Electorală Permanentă**, primarii comunelor, orașelor, municipiilor sau subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, judecătoriile. Listele electorale permanente cuprind cetățenii cu drept de vot care domiciliază ori au reședința în localitatea respectivă. Cât privește cetățenii care domiciliază în străinătate, aceștia pot fi înscrși, la cererea lor, în listele electorale permanente ale localității în care s-au născut sau în care au avut ultimul domiciliu în țară sau în funcție de domiciliul ori reședința din străinătate. Cererile în acest sens se depun la misiunea diplomatică a României din statul în care domiciliază – sau direct la consiliul local.

Listele electorale permanente se întocmesc, în cazul comunelor, pe sate, iar, în cazul orașelor, municipiilor și subdiviziunilor administrativ-teritoriale, pe străzi, și cuprind alegătorii în ordinea numărului imobilelor în care locuiesc. În ele se menționează numele și prenumele, codul numeric personal, numărul și seria actului de identitate, domiciliul și numărul circumscripției electorale pentru fiecare tip de scrutin și numărul secției de votare. Listele se întocmesc în trei exemplare oficiale, se semnează de primar și se păstrează în trei registre speciale, cu file detașabile, unul de primărie, unul de judecătoria în a cărei rază teritorială se află localitatea pentru care au fost întocmite, iar al treilea de A.E.P.

Pentru corectitudinea listelor electorale permanente, legea permite **verificarea înscrierii în liste a cetățenilor**. Dacă alegătorul verificând lista electorală permanentă constată omisiuni, înscrieri greșite sau orice alte erori, poate adresa o **întâmpinare** autorității publice care a întocmit lista. Aceasta are obligația legală de a se pronunța asupra întâmpinării în termen de 3 zile de la înregistrare printr-o **dispoziție**. Dacă soluția dată îl nemulțumește, alegătorul poate **contesta** dispoziția, la judecătoria în a cărei rază domiciliază în termen de 5 zile de la comunicare. Hotărârea judecătorei care trebuie dată în cel mult 3 zile este definitivă și executorie.

Actualizarea Registrului electoral și a listelor electorale permanente este o operațiune strict necesară având în vedere modificările firești determinate de dinamica demografică, de schimbările de domiciliu etc.

Alte reguli referitoare la listele electorale permanente privesc: obligația primarilor de a înainta o copie de pe liste, cuprinzând alegătorii din fiecare secție de votare, birourilor electorale ale secțiilor de votare, cu trei zile înainte de data alegerilor; obligația comunicării modificărilor intervenite judecătorei.

Listele electorale suplimentare. Listele electorale permanente ar putea satisface toate operațiile de votare sub condiția ca toți alegătorii să voteze în localitatea de domiciliu, ceea ce ar fi o absurditate teoretică și o imposibilitate

practică. Realitățile implică circulația multor cetățeni, deplasări sau reședințe în alte localități, lucruri ce se produc sau pot fi de actualitate și în ziua votării. Toți cetățenii care s-ar afla în astfel de situații nu pot fi privați de dreptul de vot pentru motivul că în ziua alegerilor nu se află în localitatea de domiciliu. Așa stând lucrurile legea electorală adoptată în 2015 permite cetățeanului să voteze în localitatea în care își are domiciliul sau reședința, ori în localitatea unde se află la data votării dacă reședința ori domiciliul lor se află în raza teritorială a respectivei secții de votare, ori la secția de votare unde sunt membri ai biroului de votare, operatori de calculator, persoane însărcinate cu menținerea ordinii sau candidați în acea circumscripție. Evidența cetățenilor, în cazul în care își exercită dreptul de vot în alte localități decât cele de domiciliu, sau în orașele mari la alte secții de votare, se realizează prin listele electorale suplimentare, concept introdus prin Legea nr. 35/2008 pentru corectarea unor eventuale erori legate de înregistrarea alegătorilor în funcție de domiciliu și menținute în Legea nr. 208/2015 pentru a ține seama de realitatea că votul este acum posibil nu doar în localitatea de domiciliu, ci și în cea de reședință. Ele se întocmesc de către biroul electoral al secției de votare și cuprind: numele, prenumele, domiciliul, data nașterii, numărul și seria actului de identitate al alegătorului.

3.2. Certificatul de alegător

236 Începând cu anul 2004, succesive legi electorale au introdus în România ideea unei **legitimații electorale**, asemănătoare cu cartea de identitate, dar care ar avea drept scop identificarea exclusiv a persoanelor cu drept de vot și care ar fi fost suficientă pentru identificarea și justificarea legitimității electorale a alegătorilor la toate consultările electorale naționale, fie ele decizionale sau consultative,

Inițial, această legitimație a fost denumită **carte de alegător**. Cărțile de alegător erau eliberate alegătorilor înscriși în listele electorale permanente ale localității în care domiciliau, pentru a exclude posibilitatea eliberării mai multor cărți de alegător aceleiași persoane. Întocmirea cărților de alegător revenea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, eliberarea acestora făcându-se numai titularilor, pe baza actului de identitate și sub semnătură. În cazul pierderii sau distrugerii cărții de alegător, cetățeanul trebuia să informeze de îndată autoritatea emitentă, el putând primi un duplicat, despre acest lucru făcându-se mențiune în lista electorală permanentă, iar originalul pierdut sau distrus fiind considerat nul de drept. Ca în cazul tuturor operațiunilor electorale, și în privința cărților de alegător se puteau formula întâmpinări și contestații, procedura examinării și soluționării lor fiind identică cu cea valabilă pentru listele electorale permanente din acea perioadă.

Noua lege electorală nr. 208/2015, completată cu Legea nr. 288/2015, a stabilit exercitarea dreptului de vot și prin corespondență. Legea nr. 288/2015 a denumit legitimația electorală **certificat de alegător** căci acesta este un

document diferit de anterioara carte de alegător în măsura în care el nu mai permite identificarea și legitimarea electorală a tuturor alegătorilor în cadrul scrutinelor naționale, ci atestă *post factum* faptul că persoana care îl deține și-a exercitat dreptul de vot prin corespondență. Certificatul de alegător este primit de alegătorii din străinătate împreună cu celelalte documente necesare pentru exercitarea votului prin corespondență, el trebuie semnat olograf de către alegător, poate fi utilizat o singură dată și doar în cadrul scrutinului pentru care a fost emis și numai în eventualitatea în care alegătorul a comunicat de îndată A.E.P. eventulul furt sau eventuala pierdere ori deteriorare ori distrugere acesta și-ar putea exercita dreptul de vot la o secție de votare, conform legii.

§4. Birourile și oficiile electorale

Întreaga activitate de organizare și desfășurare a alegerilor se desfășoară sub 237 directă conducere și sub controlul cetățenilor, partidelor și formațiunilor politice, guvernului, prefectilor sau primarilor revenindu-le obligații îndeosebi în asigurarea bazei materiale, a ordinii publice. Legea electorală instituie formele organizatorice care să exprime această realitate iar printre acestea trebuie menționate și, desigur, explicate **birourile electorale**. Sunt trei categorii, și anume: Biroul Electoral Central, birourile electorale de circumscripție și birourile electorale de secții de votare. La nivelul sectoarelor municipiului București se constituie **oficii electorale**. Trebuie observat, încă de la început, că membrii acestor birouri sunt, de regulă, judecători sau juriști și, desigur, reprezentanți ai partidelor și formațiunilor politice. Desemnarea membrilor acestor birouri este prevăzută de lege, ea realizându-se în două etape, și anume: desemnarea judecătorilor și a președinților birourilor; desemnarea reprezentanților partidelor politice.

Biroul Electoral Central este alcătuit din 5 judecători ai Înaltei Curți de 238 Casație și Justiție, președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente și din cel mult 12 reprezentanți ai partidelor și formațiunilor politice care participă la alegeri și un reprezentant desemnat de grupul parlamentar al minorităților naționale de la Camera Deputaților.

Această compoziție a Biroului Electoral Central nu se poate realiza dintr-o dată deoarece numărul listelor de candidați se cunoaște mai târziu, după depunerea candidaturilor. De aceea legea stabilește o succesiune logică în formarea biroului. Cât privește judecătorii și președintele, constituirea se face în termen de 3 zile de la stabilirea datei alegerilor. Judecătorii sunt desemnați, în ședință publică, prin **tragere la sorți**, dintre judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție, tragere la sorți realizată de către președintele Curții. Judecătorii astfel desemnați își aleg președintele și locțiitorul Biroului Electoral Central. În termen de 24 de ore de la alegerea președintelui Biroului Electoral Central

biroul se completează cu președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente și cu câte un reprezentant al partidelor politice parlamentare, precum și cu reprezentantul desemnat de grupul parlamentar al minorităților naționale din Camera Deputaților. Completarea se consemnează într-un proces-verbal care constituie actul de învestire. Cu această structură Biroul Electoral Central realizează toate sarcinile ce-i revin.

În termen de 2 zile de la rămânerea definitivă a candidaturilor, partidele politice care nu sunt reprezentate în Parlament, alianțele politice și alianțele electorale ale acestora care participă la alegeri vor comunica **în scris** Biroului Electoral Central numele și prenumele reprezentanților lor, în ordinea descrescătoare a numărului listelor de candidați centralizate. Se poate întâmpla ca două sau mai multe partide politice neparlamentare să aibă același număr de liste de candidați, situație în care desemnarea reprezentanților partidelor și formațiunilor politice în cauză se va face prin tragere la sorți, de președintele Biroului Electoral Central.

Aparatul tehnic auxiliar al Biroului Electoral Central este asigurat de A.E.P. și M.A.I., iar statisticienii necesari de către Institutul Național de Statistică.

239 **Atribuțiile Biroului Electoral Central** sunt numeroase și importante și sunt detaliate în legea electorală. Ele o includ și pe aceea de a soluționa cererile de anulare a alegerilor dintr-o secție sau circumscripție electorală pentru fraudă electorală. Legea definește **frauda electorală** ca fiind orice faptă incriminată de lege care are loc înainte, în timpul sau după încheierea votării ori în timpul numărării voturilor și încheierii proceselor-verbale și care are ca **rezultat denaturarea voinței alegătorilor** și crearea de **avantaje concretizate prin mandate** în plus pentru un competitor electoral. Cererea de anulare a alegerilor se poate face numai de competitorii electorali care au participat la alegeri în circumscripția electorală respectivă, în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii votării sub sancțiunea decăderii. Biroul Electoral Central poate admite cererea numai dacă cel care a sesizat nu este implicat în producerea fraudei și numai dacă se stabilește că aceasta a fost de natură să modifice atribuirea mandatelor. Dacă se ajunge pe cale judiciară la concluzia că alegerile au fost fraudate, în termen de cel mult 10 zile de la data rămânerei definitive a hotărârii judecătorești în respectiva secție sau circumscripție se organizează un nou scrutin, iar până la obținerea noilor rezultate se suspendă operațiunile electorale referitoare la numărarea voturilor și constatarea rezultatelor.

240 **Biroul electoral de circumscripție** conduce operațiunile de alegere a deputaților și senatorilor dintr-o circumscripție electorală (județ). El este alcătuit din 3 judecători, un reprezentant al A.E.P. și din cel mult 9 reprezentanți ai partidelor și formațiunilor politice care participă la alegeri în județ (sau municipiul București). Judecătorii sunt desemnați prin tragere la sorți, dintre judecătorii județului, de către președintele tribunalului județean. Odată desemnați, aceștia își aleg un președinte care devine președintele biroului electoral.

Cât privește reprezentanții partidelor sau formațiunilor politice aceștia sunt desemnați după procedeul stabilit și pentru Biroul Electoral Central.

Atribuțiile birourilor electorale de circumscripție vizează în principal coordonarea activităților birourilor electorale ale secțiilor de votare și operațiunile legate de înregistrarea candidaturilor, precum și stabilirea mandatelor atribuite din prima repartizare.

Oficiile electorale se organizează la nivelul sectoarelor municipiului București și sunt alcătuite dintr-un președinte, un locțiitor al acestuia, un reprezentant al A.E.P. și cel mult 7 membri, reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri în municipiul București. Președintele și locțiitorul sunt magistrați desemnați de președintele Tribunalului București cu cel mult 15 zile înainte de data alegerilor prin tragere la sorți dintre judecătorii în exercițiu ai judecătoriei sectorului respectiv. Reprezentanții partidelor politice se desemnează după algoritmul cunoscut. Atribuțiile oficiilor electorale sunt asemănătoare celor stabilite pentru birourile electorale de circumscripție, mai puțin cele referitoare la atribuirea mandatelor.

Biroul electoral al secției de votare conduce operațiunile de alegere ce se desfășoară în cadrul secțiilor de votare. Biroul electoral al secției de votare este alcătuit dintr-un președinte, un locțiitor al acestuia și cel mult 7 membri. Aceste birouri nu pot funcționa cu mai puțin de 5 membri. Președintele și locțiitorul sunt, de regulă, magistrați sau alți juriști, care nu fac parte din nici un partid sau formațiune politică. Ei sunt desemnați direct pe funcțiile respective de A.E.P., în cadrul unei ședințe publice, prin tragere la sorți computerizată, organizată la nivel județean sau al municipiului București cu cel puțin 15 zile înainte de data alegerilor și sunt selectați dintre persoanele înscrise în corpul experților electorali care au domiciliul sau reședința în respectivul județ, pe baza criteriului apropierea domiciliului sau reședinței și pe baza criteriului studiilor absolvite. Legea acordă prioritate absolvenților de studii universitare de licență în domeniul juridic. Cât privește membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare, aceștia se desemnează după algoritmul cunoscut.

Corpul experților electorali este o creație a Legii nr. 208/2015, menită să asigure o anumită continuitate în gestionarea procesului electoral la nivelul secțiilor de votare chiar și în condițiile în care alegerile se desfășoară cu intermitența ce le este specifică. El este alcătuit din persoane de cetățenie română cu drept de vot, cunoscători ai limbii române scrise și vorbite, care nu fac parte din partide politice și nu au fost urmărite, trimise în judecată sau condamnate penal, sunt apte din punct de vedere medical să realizeze activitățile din secțiile de votare și au absolvit studii universitare de licență, pentru care A.E.P. a emis un aviz favorabil și care au trecut un examen de admitere organizat de A.E.P. Se pot înscrie la acest examen inclusiv persoane care nu au mai îndeplinit funcția de președinte sau locțiitor al președintelui

secției de votare sau care au fost excluse din corpul experților electorali dacă excluderea a avut loc cu cel puțin 3 ani înainte de data organizării examenului. A.E.P. ține o evidență electronică și publică a experților electorali admiși în fiecare an și le asigură acestora o minimă formare profesională. Pentru a putea fi avuți în vedere ca membrii ai birourilor din secțiile de votare, experții electorali trebuie să depună la primari, prefecți sau la A.E.P., cu cel puțin 45 de zile înainte de data alegerilor, o cerere scrisă.

244 Birourile electorale ale secțiilor de votare au drept principale **atribuții** gestionare tuturor activităților care se desfășoară în ziua votării, inclusiv numărarea voturilor și predarea buletinelor de vot și a proceselor verbale în care sunt consemnate rezultatele votării către birourile electorale de circumscripție.

245 **Alte reguli privind birourile electorale.** Două mari reguli trebuie, de asemenea, reținute, una privind membrii birourilor electorale și alta privind procedura de lucru a acestor birouri. Cât privește prima regulă, ea constă în aceea că nu pot fi membri ai birourilor electorale cei care candidează în alegerile respective – interdicție firească față de rolul acestor birouri – precum și cei care nu au drept de vot. A doua regulă, de procedură, stabilește că birourile electorale lucrează în prezența a jumătate plus unu din numărul total al membrilor și iau hotărâri cu majoritatea membrilor prezenți.

246 **Autoritatea Electorală Permanentă** a fost creată în scopul asigurării condițiilor logistice necesare aplicării dispozițiilor legale privitoare la exercitarea dreptului de vot și bunei desfășurări a alegerilor. Conform legii, Autoritatea Electorală Permanentă este o instituție administrativă autonomă care are drept scop organizarea alegerilor și a referendumurilor, precum și monitorizarea finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale. Autoritatea Electorală Permanentă este condusă de un președinte, cu rang de ministru, numit în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului la propunerea grupurilor parlamentare cu majoritatea simplă a voturilor deputaților și senatorilor, dintre persoanele cu experiență în domeniul juridic sau administrativ. Mandatul acestuia este de 8 ani și poate fi reînnoit o singură dată. Președintele A.E.P. este ajutat de 2 vicepreședinți cu rang de secretar de stat, care au mandate de 8 ani și pot fi reînnoiți o singură dată. Atribuțiile stabilite de lege în sarcina Autorității Electorale Permanente sunt extrem de numeroase și vizează, în principal, pregătirea logistică a alegerilor, precum și controlul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.

§5. Secțiile de votare

247 În vederea exercitării dreptului de vot se organizează secții de votare, în comune, orașe și municipii. Secțiile de votare sunt **delimitări teritoriale**

astfel organizate încât toți alegătorii să poată vota într-o singură zi. De aceea, potrivit legii, se organizează secții de votare pentru minimum 50 și maximum 2000 locuitori. În legile electorale sunt prevăzute însă și **alte reguli** privind organizarea secțiilor de votare. Astfel, se mai formează secții de votare în sau pe lângă: unități militare, spitale, maternități, sanatorii, case de invalizi și cămine de bătrâni. În străinătate secțiile de votare sunt organizate pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României, sau, cu acordul autorităților din țara respectivă, și în alte locații. De asemenea, se formează secții de votare și pe navele sub pavilion românesc, aflate în navigație în ziua alegerilor. Pentru studenții de la cursurile de zi și pentru elevii cu drept de vot care nu-și au domiciliul în localitatea în care urmează studiile se formează câte o secție de votare pe lângă căminele studențești sau elevi.

La aceeași **secție de votare** alegătorul votează pentru toți deputații și senatorii din circumscripția electorală în care are dreptul să voteze, precum și pentru Președintele României ori referendum, dacă alegerile sau consultările au loc simultan. 248

§6. Propunerea candidaturilor

14 În procesul de organizare a alegerilor, propunerea candidaturilor este 249 una din operațiunile deosebit de importante. Prealabil explicării procedurii de propunere a candidaturilor se impune expunerea câtorva reguli. Mai întâi trebuie observate nuanțările firești legate de faptul dacă propunerile de candidați se fac pentru Președintele României, pentru Camerele Parlamentului sau pentru primari, președinții consiliilor județene și consilierii locali. Apoi trebuie avută în vedere și ipoteza candidaților independenți.

O primă regulă vizează **autoritatea publică** la care se pot depune candidaturile. Propunerile de candidați pentru Președintele României se depun la Biroul Electoral Central, iar cele pentru Parlament, primari, consilieri locali la birourile electorale de circumscripții.

A doua regulă se referă la **modul** în care pot fi făcute propunerile de candidați. În mod firesc pentru Președintele României se poate propune doar o **singură candidatură** de către fiecare partid, formațiune politică sau coaliție de partide, fiind admise și candidaturile independente. Toate candidaturile pentru funcția de Președinte al României trebuie să fie susținute de o listă cu cel puțin 200.000 de alegători. Un alegător nu poate susține două sau mai multe candidaturi. Propunerile de candidați pentru Parlament se pot face pe **liste de candidați** în sistemul scrutinului de listă și **individual** în sistemul scrutinului uninominal.

O a treia regulă privește **termenul** până la care se pot propune candidaturile. În acest sens legea prevede că acestea pot fi propuse „cel mai târziu cu 45 de zile înainte de data alegerilor”.

În fine, o a patra regulă este în sensul că **pentru Parlament se poate candida** numai într-o singură circumscripție electorală. De aici rezultă că același candidat nu poate candida concomitent în două sau mai multe circumscripții pentru una din Camerele Parlamentului, sau, în același timp, atât pentru Camera Deputaților, cât și pentru Senat. Deci candidatul trebuie să opteze pentru o singură circumscripție electorală și pentru o singură Cameră a Parlamentului. Singura excepție de la această regulă admisă de lege privește organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care pot depune aceleași candidaturi pentru Camera Deputaților în mai multe circumscripții electorale. Tot în privința organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale legea precizează că dreptul de a depune candidaturi revine celor deja reprezentate în Parlament.

Ca și anterioara lege, nici legea actuală nu face precizări cu privire la posibilitatea existenței unei candidaturi concomitente pentru Parlament și Președintele României. Tăcerea legii trebuie interpretată în sensul că este admis ca aceeași persoană să candideze atât pentru un loc în Parlament, cât și pentru funcția de Președinte. O asemenea interpretare este nu numai corectă, dar și solid argumentată, prin rațiuni practice.

250 Dreptul de a propune candidaturi aparține partidelor politice, alianțelor politice sau electorale, precum și organizațiile legal constituite ale cetățenilor aparținând unei minorități naționale reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale, precum și candidații independenți. Trebuie menționat că legea electorală echivalează juridic organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale cu partidele politice. Pentru simplificarea explicațiilor ne vom referi numai la candidaturile pentru demnitățile de șef de stat, deputat sau senator.

251 Cel care dorește să candideze **independent**, o poate face, cu condiția să fie susținut de cel puțin 4 % din numărul total al alegătorilor înscrși în listele permanente ale colegiului electoral în care candidează pentru Parlament.

252 Propunerile de candidați se fac în scris, în patru exemplare, sub semnătura conducerii partidului sau formațiunii politice, sau în cazul candidaților independenți pe baza listei susținătorilor. Cât privește **lista susținătorilor**, ea este un act de drept public și trebuie să conțină: data alegerilor, prenumele și numele candidatului, prenumele și numele, data nașterii, adresa, seria, numărul actului de identitate, semnătura susținătorilor, persoanele care au întocmit-o. Pot figura ca susținători numai cetățenii cu drept de vot, iar un susținător poate subscrie numai pentru un singur candidat pentru Camera Deputaților sau pentru Senat.

De asemenea, candidatul va depune o **declarație de acceptare** a candidaturii, odată cu propunerea de candidatură și, care cuprinde, în afara datelor de identificare, consimțământul expres al acestuia de a candida, precum și precizarea că întrunește condițiile prevăzute de lege pentru a candida. Această prevedere legală valorifică ideea în sensul căreia mandatul nu poate fi impus cuiva și că

cel care acceptă mandatul își asumă și obligațiile specifice acestuia. Prin aceasta candidatul acceptă să reprezinte cetățenii. Deși legea nu o spune, se subînțelege că în situația în care candidatul nu predă **personal** biroului electoral declarația de acceptare, aceasta trebuie autenticată de către notarul public.

Biroul electoral de circumscripție primind propunerea de candidatură, **253** verifică legalitatea acesteia și a documentelor prezentate, înregistrând candidaturile care îndeplinesc condițiile legale. După înregistrare, două exemplare ale propunerii de candidatură se păstrează la biroul electoral, un altul se înregistrează la tribunalul din raza sa teritorială în cazul propunerilor pentru Parlament, sau la Curtea Constituțională în cazul propunerilor pentru Președintele României, iar al patrulea certificat de birou se restituie depunătorului.

În termen de 24 de ore de la înregistrarea candidaturilor, biroul electoral de circumscripție sau, după caz, Biroul Electoral Central, **face publice candidaturile**. Această publicitate se realizează prin presă precum și prin afișarea candidaturilor la sediul biroului electoral. Publicitatea candidaturilor permite cetățenilor să ia cunoștință de candidații pe care urmează să îi voteze.

Împotriva înregistrării sau neînregistrării candidaturilor se pot face **254 contestații** atât de către cetățeni, cât și de către partide sau formațiunile politice în termenele prevăzute de legile electorale. Contestațiile care privesc candidaturile parlamentare se soluționează de către tribunale, iar recursurile de către instanțele ierarhic superioare. Contestațiile care privesc candidaturile pentru șeful de stat se depun la Biroul Electoral Central, care le înaintează, împreună cu dosarele candidaturilor, în termen de 24 de ore, spre soluționare, Curții Constituționale. Aceasta soluționează contestația în termen de 48 de ore de la înregistrare, prin hotărâre definitivă.

La expirarea termenelor de depunere și rezolvare a contestațiilor și recursurilor prevăzute de legile electorale, birourile electorale competente constată, pe bază de proces-verbal, rămânerea definitivă a candidaturilor, le afișează – la sediul lor și dispun imprimarea buletinelor de vot.

§7. Buletinele de vot. Semnele electorale. Ștampilele electorale

Cum este și firesc, legea electorală cuprinde toate dispozițiile de ordin **255 tehnic privind buletinele de vot**, având în vedere importanța acestora în ziua votării, ele fiind documentele în care se concretizează, grafic, opțiunile alegătorilor.

Stabilirea unui **model** al buletinelor de vot este necesară pentru a asigura o uniformitate a acestor buletine, dar și o măsură menită să asigure **secretul votului**. În mod firesc, de regulă, legea stabilește câte un model pentru fiecare categorie de organ de stat ce se va alege, respectiv unul pentru Camera Deputaților, unul pentru Senat și unul pentru Președintele României.

Reglementând buletinul de vot, legea merge până la detalii, aceste reglementări având rolul de a stabili **ordinea** în care sunt înscrise toate mențiunile din buletinul de vot, de a permite alegătorilor să **identifice ușor** candidații pentru care vor vota, de a **asigura secretul** votului etc.

256 În acest sens, potrivit legii electorale pentru alegerile parlamentare dimensiunile buletinului de vot se stabilesc de biroul electoral de circumscripție, ținând seama de numărul candidaților și de spațiul necesar pentru imprimarea lor. Hârtia pentru buletinul de vot va fi de culoare albă și suficient de groasă pentru a nu se distinge pe verso numele imprimat și votul dat.

Pe paginile buletinului de vot se vor imprima patrulete în număr suficient pentru a cuprinde toate candidaturile, în afară de ultima pagină care va rămâne albă pentru ștampila de control; paginile se numerează. Patruletele se vor imprima paralel între ele, câte două coloane pe aceeași pagină.

În unghiul din partea stângă de sus a patruletelor se va imprima denumirea partidului, formațiunii politice care participă la alegeri, sau, după caz, mențiunea «candidat independent», iar în unghiul din partea dreaptă de sus semnul electoral.

În patruletele fiecărui buletin de vot se vor imprima numele candidaților, în ordinea rezultată din tragerea la sorți, efectuată de către biroul electoral de circumscripție.

Pentru alegerea Președintelui României, dimensiunile buletinelor de vot se stabilesc de către Biroul Electoral Central și se transmit birourilor electorale de circumscripție.

257 Legea reglementează, de asemenea, trei aspecte importante privind buletinele de vot precum: uniformitatea grafică a buletinelor de vot din aceeași circumscripție electorală, desigur pentru alegerea aceluiași organ de stat ce urmează a fi ales, prevedere menită să garanteze corectitudinea operațiunilor electorale; numărul buletinelor de vot care trebuie să acopere, evident, numărul alegătorilor, admițându-se un supliment de 10%: organele cărora le revine obligația imprimării buletinelor de vot, acestea fiind birourile electorale de circumscripție și prefectii.

Este reglementată și administrarea buletinelor de vot imprimate, acestea parcurgând drumul de la biroul electoral de circumscripție la birourile electorale ale secțiilor de votare, unde de fapt vor fi folosite efectiv. Importanța operațiunii justifică încheierea obligatorie a procesului-verbal de predare și distribuire.

258 Pentru ca alegătorii să se obișnuiască cu buletinele de vot, legea prevede **obligația afișării** unor exemplare, vizate și anulate de către președintele biroului electoral de circumscripție, la sediile secțiilor de votare și judecătoriilor. Este, firesc, și un mijloc de publicitate a documentelor electorale și o garanție a corectitudinii alegerilor.

Semnele electorale sunt folosite în alegeri întrucât sunt utile în desfășurarea campaniei electorale. De asemenea, aceste semne electorale, cu care alegătorii sunt obișnuiți încă din timpul campaniei electorale, îi ajută pe aceștia, în ziua votării, să identifice mai ușor candidații pe care îi preferă. Aceasta, pentru că semnul electoral se imprimă în unghiul din partea dreaptă a patruletelor de pe buletinul de vot.

Legea cuprinde reguli privind conținutul, procedura și publicitatea semnelor electorale. Conținutul și grafica semnului electoral sunt stabilite de către partidul sau formațiunea politică, iar aceasta nu trebuie să fie contrară ordinii de drept. Semnul electoral ales trebuie **declarat** Biroului Electoral Central, iar în caz de concurență pentru același semn electoral, va decide Tribunalul București. În fine, trebuie menționată obligația Biroului Electoral Central de a face publicitatea semnelor electorale.

Ștampilele electorale sunt accesorii necesare bunei desfășurări a operațiunilor de votare. Legea stabilește două categorii de ștampile, și anume: **ștampila de control a secției de votare și ștampila** cu mențiunea «Votat».

Ștampila de control a secției de votare, identifică (de regulă prin număr) o anumită secție de votare. Ea se aplică, de către președintele biroului secției de votare pe pagina albă (ultima) a buletinului de vot, buletinele care nu au aplicată această ștampilă devenind nule. Tot cu ea se sigilează urnele de vot și desigur se «oficializează» înscrisurile provenind de la secția de votare.

Ștampila cu mențiunea «Votat» se folosește în ziua votării, aplicarea ei, de către alegător, pe o candidatură însemnând vot pentru. Această ștampilă este astfel dimensionată încât să fie mai mică decât patruletul pe care se aplică.

Modelul ștampilelor electorale este stabilit prin lege. Dotarea secțiilor de votare cu ștampilele electorale necesare revine în sarcina birourilor electorale de circumscripție.

§8. Campania electorală

15 Alegerile se caracterizează printr-o susținută **campanie electorală**, activitate în cadrul căreia partidele și formațiunile politice, candidații, simpatizanții acestora, popularizează prin mitinguri, presă, radio, televiziune sau alte asemenea mijloace, platformele lor politice, în scopul de a orienta opțiunea electoratului.

Importanța aparte a campaniei electorale determină ca legea să reglementeze amănunțit condițiile de desfășurare, garanțiile etc.

Sunt prevăzute o serie de garanții materiale pentru organizarea și realizarea campaniei electorale. Primarii au obligația să stabilească locuri speciale de afișaj electoral, precum și spații corespunzătoare pentru întâlnirile dintre alegători și candidați. Aceste locuri sunt stabilite în piețe, pe străzi și în alte

locuri publice, frecventate de cetățeni, asigurându-se ca ele să nu stânjenească buna circulație pe drumurile publice sau alte activități. Legea stabilește reguli privind repartizarea timpilor de antenă și alte tipuri de emisiuni informative care pot sau trebuie să fie realizate de societățile publice și private de radio și televiziune, tipurile de emisiuni electorale sau informative, precum și controlul parlamentar care trebuie exercitat în acest domeniu.

262 Sunt și o serie de **coordonate juridice** în care trebuie să se desfășoare campania electorală. Astfel, în campania electorală nu pot fi folosite mijloace care să contravină ordinii de drept. De asemenea, legea stabilește reguli privind dimensiunile afișelor electorale, interzice afișele electorale care îmbină culorile, astfel încât să evoce drapelul României sau al altui stat, obligă poliția să asigure integritatea panourilor și a afișelor electorale. Cât privește subvenționarea campaniei electorale, legile interzic primirea de fonduri din străinătate, iar subvențiile interne trebuie declarate public. În fine, dacă se face afișaj electoral în alte locuri decât cele special stabilite, este necesar acordul proprietarilor sau al deținătorilor acestor locuri (clădiri, garduri etc.). Cu 48 de ore înainte de ziua votării sunt interzise prezentarea de sondaje de opinie sau difuzarea de spoturi de publicitate electorală sau comentarii cu privire la campania electorală.

263 Legea electorală română a prevăzut și așa-numita perioadă de *cool-off*, adică un interval de timp imediat înaintea zilei alegerilor în care alegătorii să nu mai primească informație de natură electorală și să își poată forma o opinie proprie în privința candidaturilor și a alegerii. Actuala reglementare arată că durata campaniei electorale este de maxim 29 de zile, căci ea începe cu 30 de zile înainte de data desfășurării alegerilor și se încheie în ziua de sâmbătă care precedă data alegerilor la ora 7.00.

§9. Desfășurarea votării

264 Votarea se realizează la secțiile de votare. La o secție de votare votează cetățenii arondați pe criteriul domiciliului (potrivit listelor electorale permanente), precum și președintele, membrii biroului electoral și persoanele însărcinate cu menținerea ordinii.

265 Înainte de a prezenta filmul votării este necesar să explicăm câteva aspecte de ordin **organizatoric**. Astfel, localurile secțiilor de votare vor fi dotate cu cabine de vot precum și cu urnele și ștampilele necesare, de către primari. Răspunderea pentru desfășurarea în bune condiții a alegerilor, pentru menținerea ordinii înăuntrul și în jurul localului de vot, revine președintelui biroului electoral al secției de votare, care este investit cu dreptul de a da dispoziții obligatorii în tot cursul alegerilor. De aceea, el trebuie să fie prezent

la secția de votare, în ajunul alegerilor la ora 18, pentru a lua toate măsurile necesare și pentru fixarea posturilor de pază în jurul localului de vot.

Pentru asigurarea ordinii, el va avea la dispoziție mijloacele de ordine necesare, prin grija primarilor și prefecților împreună cu Ministerul Internelor. În fine trebuie amintită regula potrivit căreia nimeni nu poate staționa în localul de vot sau în locurile publice din zona de votare decât timpul necesar pentru votare. Fac excepție candidații, membrii biroului electoral, delegații acreditați în condițiile legii electorale.

Votarea se desfășoară într-o singură zi, care poate fi numai duminică, între orele 7 și 21. În ziua votării, la ora 6 dimineața, președintele biroului electoral al secției de votare, în prezența membrilor biroului, verifică urnele, existența listelor electorale, a buletinelor de vot și a ștampilelor, după care închide și sigilează urnele și aplică ștampila de control a secției de votare. Această ștampilă se aplică și pe buletinele de vot, pe ultima pagină albă. Apoi, la ora 7, declară votarea deschisă și invită pe alegători să voteze. Pentru a se evita aglomerația, în sala de vot alegătorii sunt invitați în serii corespunzătoare numărului cabinelor. Alegătorul va prezenta cartea de alegător și actul de identitate. Se verifică identitatea alegătorului și înscrierea sa în listele de alegători, făcându-se mențiune pe listă.

Apoi alegătorului i se înmânează buletinele de vot (atâtea pentru câte organe de stat se votează la secția de votare respectivă) precum și ștampila pentru votare pe baza semnăturii în lista electorală. Alegătorul intră singur în cabina de votare și personal votează în cabina închisă. Nimeni nu are voie să pătrundă în cabina de votare atâta timp cât alegătorul își exercită dreptul de vot. Dacă un alegător, datorită unor deficiențe fizice sau motive temeinice constatate de către președintele biroului electoral, solicită să fie însoțit de o altă persoană, acest lucru este permis, dar numai cu încuviințarea președintelui sau a altui membru al biroului electoral.

Alegătorul votează pentru o listă de candidați sau pentru un candidat independent, aplicând ștampila care poartă mențiunea «Votat» pe patruleterul în care este înscrisă candidatura.

După ce și exercită dreptul de vot, alegătorul îndoaie buletinul de vot (sau buletinele) în așa fel încât ștampila de control să rămână în afară, introduce personal buletinul (buletinele) în urnă, restituie ștampila ce i s-a încredințat, i se aplică această ștampilă pe cartea de alegător și părăsește localul secției de votare. Votând, alegătorul trebuie să manifeste grija ca buletinul să nu se deschidă înainte de introducerea sa în urnă. Dacă din eroare se deschide, buletinul se anulează și se va da alegătorului, numai o singură dată, un nou buletin, făcându-se mențiune despre aceasta în procesul-verbal al operațiunilor de votare.

De regulă, legile electorale reglementează și situațiile **alegătorilor netransportabili** din cauză de boală sau invaliditate. Astfel, la cererea acestora

sau a organelor de conducere ale instituțiilor sanitare sau de ocrotiri sociale în care cei netransportabili se află internați, președintele biroului electoral al secției de votare desemnează, din cadrul biroului, un număr de membri care se deplasează cu o urnă specială (**urna volantă**) și cu materialul necesar votării, la locul unde se află alegătorul, pentru a efectua votarea.

269 Legea nr. 288/2015 a stabilit și o modalitate alternativă de desfășurare a votului doar în cadrul alegerilor parlamentare, anume cea **prin corespondență**. Această modalitate poate fi aleasă de alegătorii cu domiciliu sau reședința în străinătate, care pot exprima această opțiune printr-o cerere scrisă, transmisă prin poșta sau electronic, la misiunea diplomatică sau consulară a României în raza teritorială a căreia locuiesc, dinpreună cu dovada faptului că sunt cetățeni români rezidenți în străinătate. Votul se desfășoară la domiciliul sau reședința alegătorului, iar buletinele de vot sunt introduse de alegător în plicul interior primit odată cu întreaga documentație necesară pentru desfășurarea votului, care este introdus într-un plic exterior autoadresat autorităților electorale din România.

270 Trebuie reținute și alte reguli privind desfășurarea alegerilor. Astfel, pentru motive temeinice, **votarea poate fi suspendată**, fără ca această suspendare să poată depăși o oră. Președintele biroului electoral al secției de votare are obligația de a anunța suspendarea, prin afișare la ușa localului de vot, cu cel puțin o oră înainte. Pe timpul suspendării toate documentele și urnele vor rămâne sub pază permanentă, iar membrii biroului nu vor putea părăsi sala de votare toți în același timp. Cei care, potrivit legii, pot asista la votare nu pot fi obligați să părăsească sala de vot pe timpul suspendării. De asemenea, trebuie amintite prevederile legale în sensul cărora oricine poate contesta identitatea unui alegător iar președintele biroului electoral al secției de votare are obligația de a verifica și de a opri pe alegător să voteze atunci când constată temeinicia contestației, consemnând faptul în procesul-verbal și sesizând situația autorităților polițienești. Votarea este declarată închisă, la orele 21.00, de către președintele biroului electoral al secției de votare.

Secțiunea a V-a. Stabilirea rezultatelor votării.

Atribuirea mandatelor

§1. Stabilirea rezultatelor votării la secția de votare

271 După ce președintele biroului electoral al secției de votare declară votarea închisă, în prezența membrilor biroului și a persoanelor ce au dreptul să asiste, se procedează la inventarierea și sigilarea ștampilelor cu mențiunea «Votat», la numărarea și anularea buletinelor de vot rămase neîntrebuințate, precum

și la verificarea sigiliilor de pe urnele de votare. Apoi se deschid urnele și se face numărătoarea voturilor pentru fiecare organ de stat pentru care s-a votat la secția respectivă. Se confruntă, de asemenea, numărul buletinelor din urne cu listele de alegători spre a se constata proporția prezentării la alegeri față de listele electorale.

Pentru a stabili toate aceste lucruri, președintele va citi cu voce tare, la deschiderea fiecărui buletin, lista de candidați care a fost votată sau, după caz, numele și prenumele candidatului independent votat, arătând buletinul de vot celor prezenți. De asemenea, dacă buletinul este nul se va prezenta și acest lucru. Potrivit legii sunt **nule** și nu intră în calcul voturile valabil exprimate, buletinele care nu poartă pe ele ștampila de control a secției de votare, cele de alt model decât cel legal aprobat, cele care nu au ștampila «Votat» sau la care această ștampilă este aplicată pe mai multe patrulete. Buletinele de vot deschise se vor așeza pe grupe în funcție de partidul sau formațiunea politică, coaliție sau candidat independent și se vor număra și lega separat. Potrivit legii sunt albe și nu intră în calculul voturilor valabil exprimate buletinele care nu au aplicată ștampila «Votat».

În timp ce președintele biroului electoral al secției de votare prezintă 272 buletinele de vot, rezultatul se consemnează în câte **un tabel**, pentru fiecare autoritate publică, de către un membru al biroului electoral. Dacă sunt prezenți și candidați, aceștia au dreptul să întocmească și ei un tabel.

Aceste tabele completate simultan cuprind: numărul voturilor nule, albe, contestate; numele și prenumele candidaților și numărul voturilor valabil exprimate întrunit de fiecare. Rolul acestor tabele este de a realiza o evidență corectă a rezultatelor votării la secția de votare, o evidență la întocmirea căreia participă atât membrii biroului electoral, cât și candidații, evitându-se suspiciunile. Aceste tabele vor folosi la întocmirea proceselor-verbale. Odată cu aceste operațiuni terminate se încheie câte un proces-verbal, potrivit indicațiilor din lege, în dublu exemplar, pentru Camera Deputaților, Senat și Președintele României, în care se consemnează rezultatele votării. Procesul-verbal se semnează de către președintele și membrii biroului, lipsa semnăturilor unor membri ai biroului neinfluențând asupra valabilității acestuia. Biroul electoral al secției de votare, va întocmi câte un dosar, sigilat și ștampilat, pentru fiecare categorie de organe de stat alese, în care introduc: procesele-verbale și contestațiile privitoare la operațiunile electorale ale secției, precum și buletinele nule și cele contestate. Aceste dosare vor fi predate biroului electoral de circumscripție, în cel mult 24 de ore, transportul și predarea făcându-se cu pază militară.

Biroul electoral de circumscripție, primind dosarele, va avea grijă să 273 trimită unul din exemplarele procesului-verbal la organismul electoral care funcționează la nivel superior. Desigur, dacă solicită, partidele, formațiunile politice sau candidații independenți, pot obține **copii legalizate** de pe acest

exemplar. Exemplarul trimis tribunalului județean va îndeplini rolul de document probatoriu în cazul în care vor fi plângeri sau contestații ulterioare.

- 274 Trebuie să observăm, că pe tot parcursul operațiunilor ce se desfășoară la secția de votare, se pot formula **întâmpinări și contestații**. Contestațiile trebuie formulate în scris, se prezintă președintelui biroului electoral, care va elibera o dovadă de primire. Contestațiile a căror rezolvare nu suferă amânare vor fi rezolvate de îndată. În procesul-verbal de care am vorbit mai înainte, trebuie să se menționeze și modul de soluționare a întâmpinărilor și contestațiilor sau, după caz, cele trimise spre soluționare biroului electoral de circumscripție.

§2. Rolul Biroului Electoral Central și al biroului electoral de circumscripție în stabilirea rezultatelor votării

- 275 Pentru a înțelege succesiunea operațiunilor de stabilire a **rezultatelor votării**, trebuie să cunoaștem exact rolul Biroului Electoral Central și al birourilor electorale de circumscripție. Biroul Electoral Central conduce operațiunile electorale pentru alegerea Președintelui României, în această mare circumscripție electorală care este țara întreagă. Pentru alegerea Președintelui României birourile electorale de circumscripții sunt trepte intermediare între birourile electorale de secție și Biroul Electoral Central, organisme de adăugare a rezultatelor de la secțiile de votare și de comunicare a lor către Biroul Electoral Central. Cât privește alegerea deputaților și senatorilor rolul Biroului Electoral Central este de asemenea important, dar desigur nuanțat, pentru că o parte din mandate se repartizează direct la nivelul circumscripțiilor electorale.
- 276 Este important, de asemenea, să cunoaștem nuanțele noțiunii de **majoritate**. În sistemele electorale se folosesc noțiuni de: «majoritate simplă», «majoritate absolută», «majoritate relativă», «majoritate calificată». **Majoritatea simplă** reprezintă jumătate plus unul din alegătorii prezenți la vot. **Majoritatea absolută** reprezintă jumătate plus unul din totalul alegătorilor înscși în listele electorale. **Majoritatea relativă** exprimă situația în care se obțin cele mai multe voturi. Ea este deci comparativă și se concretizează în raport cu celelalte rezultate obținute de ceilalți candidați. **Majoritatea calificată**, este determinată prin lege (calificată) ea exprimând de regulă 2/3 din totalul voturilor, votanților etc. Nimic nu împiedică însă și alte «calificări» legale (3/4 sau 4/5 etc.). Trebuie precizat că aceste nuanțări sunt specifice sistemelor parlamentare în general și, desigur, și alegerilor.
- 277 **Balotajul** este situația în care doi candidați au obținut pentru același mandat, un număr egal de voturi. Într-o asemenea situație departajarea devine

imposibilă și de regulă se procedează la repetarea alegerilor, cu participarea numai a candidaților în cauză. În legislația română balotajul este reglementat pentru alegerile de primari. Astfel, potrivit art. 68 din Legea privind alegerile locale (1991), în caz de paritate de voturi a cel puțin doi candidați pentru funcția de primar, se declara balotaj și se organizau, de drept, noi alegeri, în termen de două săptămâni. La aceste alegeri participau numai candidații care s-au aflat în situație de balotaj.

§3. Atribuirea mandatelor

3.1. Sisteme de atribuire a mandatelor parlamentare

Am explicat, deja, că există mai multe tipuri de scrutin și aceste tipuri 278 determină mai multe moduri de atribuire a mandatelor. În **sistemul majoritar** mandatele sunt atribuite listelor sau candidaților care obțin majoritatea absolută sau simplă, în funcție de faptul dacă se practică un tur sau două tururi de scrutin. Uneori, rar desigur, sistemul majoritar se referă și la scrutinul de listă. De regulă, el privește scrutinul uninominal. Trebuie observat că, deși sistemul majoritar într-un singur tur are multe dezavantaje, el este preferat în sistemul anglo-saxon, pentru că se consideră că alegerile nu trebuie să servească recrutării unei academii reflectând fidel nuanțările de opinii, ci trebuie să degajeze o majoritate parlamentară omogenă care să susțină un guvern decis să acționeze. Eficacitatea parlamentului este preferată justiției electorale.

Să vedem cum se atribuie mandatele în **sistemul reprezentării propor-** 279 **ționale**. În acest sistem atribuirea mandatelor se realizează diferit decât în sistemul majoritar, existând, bineînțeles, și aici, numeroase modalități și nuanțe. El tinde spre **justiția electorală**, dând o reprezentare, pe cât posibil, a stării opiniilor alegătorilor.

Atribuirea mandatelor în sistemul reprezentării proporționale începe în mod necesar prin determinarea **coeficientului electoral** într-o circumscripție dată. Coeficientul electoral se obține prin împărțirea numărului voturilor exprimate la numărul mandatelor atribuite unei circumscripții electorale. Apoi, se procedează la repartizarea acestor mandate între listele în competiție, împărțind la coeficientul electoral numărul voturilor obținute de fiecare listă. Aceste operații nu duc, deodată, la atribuirea tuturor mandatelor pentru că, după prima împărțire rămân, totdeauna, **resturi electorale**, altfel spus voturi neutilizate și mandate nedistribuite. Se impune o nouă repartitie și, de fapt, aici intervin dificultățile și nuanțările. Potrivit metodelor practicate se distinge **reprezentarea proporțională apropiată** și **reprezentarea proporțională integrală**, care se aseamănă sau se pot asemana cât privește procedeele matematice aplicabile.

280 Reprezentarea proporțională apropiată. Se numește astfel atunci când repartizarea resturilor se face în interiorul circumscripției electorale (județului, de exemplu) și nu pe plan național. Sunt utilizate două sisteme de repartizare, și anume sistemul celor mai mari resturi (M.M.R.) și cel al celei mai mari medii (M.M.M.).

281 Într-o circumscripție electorală sunt 400.000 **voturi exprimate** pentru 8 mandate parlamentare. Coeficientul electoral va rezulta din $400.000:8=50.000$. S-a participat în 5 liste de candidați (5 partide), care au obținut următoarele voturi:

Lista A – 126.000 voturi
 Lista B – 94.000 voturi
 Lista C – 88.000 voturi
 Lista D – 65.000 voturi
 Lista E – 27.000 voturi

Se procedează la atribuirea mandatelor potrivit coeficientului electoral.

Lista A – $126.00 : 50.000 = 2$ mandate, rest 26.00 voturi neutilizate
 Lista B – $94.000 : 50.000 = 1$ mandat, rest 44.000 voturi neutilizate
 Lista C – $88.000 : 50.000 = 1$ mandat, rest 38.000 voturi neutilizate
 Lista D – $65.000 : 50.000 = 1$ mandat, rest 15.000 voturi neutilizate
 Lista E – $27.000 : 50.000 = 0$ mandate, rest 27.000 voturi neutilizate

S-au distribuit 5 mandate. Rămân 3 mandate neatribuite. Dacă sunt atribuite după sistemul celor mai mari resturi: lista B va avea al șaselea mandat, lista C al șaptelea și lista E al optulea. Repartizarea definitivă este următoarea:

Lista A – 2 mandate
 Lista B – 2 mandate
 Lista C – 2 mandate
 Lista D – 1 mandat
 Lista E – 1 mandat

282 Dacă **restul de mandate** se atribuie pe sistemul celei mai mari medii, repartizarea este puțin mai complicată și se folosesc mai multe procedee. Cel mai folosit constă în aceea că pentru fiecare mandat nerepartizat, se atribuie fictiv fiecărei liste un mandat, făcându-se împărțirile de rigoare. În acest procedeu se distribuie mandat cu mandat. Pentru repartizarea celui de-al șaselea mandat se procedează astfel:

Lista A – $126.000 : 3(2+1) = 42.000$
 Lista B – $94.000 : 2(1+1) = 47.000$ – cea mai mare medie, 1 mandat suplimentar
 Lista C – $88.000 : 2(1+1) = 44.000$
 Lista D – $65.000 : 2(1+1) = 32.5000$
 Lista E – $27.000 : 1(0+1) = 27.000$

Procedând la fel prin repetarea operației pentru celelalte două mandate (al șaptelea și al optulea), lista C va primi un mandat și lista A celălalt mandat (al optulea). Calculele pot verifica aceasta. Rezultatul ar fi următorul:

Lista A – 3 mandate
 Lista B – 2 mandate
 Lista C – 2 mandate
 Lista D – 1 mandat
 Lista E – 0 mandate

Ce constatăm? Repartizarea mandatelor este diferită de cea dată de sistemul celor mai mari resturi. Primul avantajează partidele mici al doilea mai puțin. Depinde, deci, de opțiunea legiuitorului. Acest sistem comportă o variantă denumită sistemul Hagenbach-Bischof sau al **coeficientului modificat**, practicat în Elveția. El constă în împărțirea numărului de voturi obținute prin numărul total de mandate distribuite circumscripției electorale, majorat cu o unitate (8+1) și reluând această operație până când toate mandatele vor fi atribuite.

Sistemul D'Hondt. Trebuie arătat că se poate ajunge la același rezultat, 283 utilizând sistemul D'Hondt, care distribuie tot și constă în împărțirea numărului de voturi obținute de liste prin primele numere cardinale, în limita numărului de mandate ce urmează a fi distribuite (în exemplul nostru 8) și de a atribui cele 8 mandate celor mai ridicate 8 cături. Ultimul cât (al optulea) este **câțul electoral** sau **divizorul comun**.

	1	2	3	4	5	6	7	8
Lista A	126.000	63.000	<u>42.000</u>	31.500	25.200	21.000	18.000	15.750
Lista B	94.000	47.000	31.333	23.500	18.000	15.666	13.428	11.850
Lista C	88.000	44.000	29.333	22.000	17.600	14.666	12.571	11.000
Lista D	65.000	32.000	21.666	16.250	13.000	10.833	9.285	8.125
Lista E	27.000	13.500	9.000	6.750	5.400	4.500	3.857	3.375

Sistemul D'Hondt este practicat în Belgia. Statele scandinave, Suedia, Norvegia, Danemarca, practică, începând cu 1952, un sistem înrudit. În România sistemul D'Hondt a fost practicat, parțial, la alegerea Adunării Deputaților în anul 1990 și este practicat, tot parțial, în baza legilor electorale.

Dacă luăm ca punct de studiu tabloul de mai sus, vom reține că, în exemplul dat, câțul electoral (divizorul comun) este 42.000. Vom obține, astfel, următoarele rezultate:

Lista A – $126.000 : 42.000 = 3$ mandate
 Lista B – $94.000 : 42.000 = 2$ mandate
 Lista C – $88.000 : 42.000 = 2$ mandate
 Lista D – $65.000 : 42.000 = 1$ mandat
 Lista E – $27.000 : 42.000 = 0$ mandate

Vom constata următoarele: mandatele se distribuie dintr-odată; nu rămân resturi electorale; sistemul dă rezultate asemănătoare cu aplicarea celor mai mari medii. Iată **comparația**:

Cele mai mari resturi	Cele mai mari medii	Sistemul D'Hondt
Lista A – 2 mandate	Lista A – 3 mandate	Lista A – 3 mandate
Lista B – 2 mandate	Lista B – 2 mandate	Lista B – 2 mandate
Lista C – 2 mandate	Lista C – 2 mandate	Lista C – 2 mandate
Lista D – 1 mandat	Lista D – 1 mandat	Lista D – 1 mandat
Lista E – 1 mandat	Lista E – 0 mandate	Lista E – 0 mandate

284 Reprezentarea proporțională integrală. Pentru a se realiza o reprezentare cât mai fidelă a opiniilor, calculele electorale sunt transferate la nivel național. Se folosesc, și aici, două metode. **O metodă** constă în calcularea tuturor rezultatelor la nivelul întregii țări, ca unică circumscripție electorală. Este clar că un asemenea sistem, care implică fiecare partid să prezinte liste de mai multe sute de candidați, este foarte incomod și duce la desemnarea parlamentarilor de către partide și nu de către electorat. Este un sistem puțin democratic și, de aceea, rar aplicat. S-ar putea practica în statele mici.

A doua metodă constă în a repartiza resturile nu în circumscripțiile electorale (județe), ci la nivel național. Voturile neutilizate de fiecare listă la circumscripțiile electorale sunt adăugate și se face repartizarea mandatelor neatribuite la nivelul circumscripțiilor fie pe criteriul coeficientului electoral (stabilit prin lege sau după regulile amintite), fie pe alte criterii. Acest sistem este mai rar utilizat.

285 Pragurile electorale. Atribuirea mandatelor parlamentare este, deseori, condiționată, în sistemul scrutinului de listă și reprezentării proporționale, de obținerea unui număr minim de voturi valabil exprimate, de regulă calculat în procente și stabilit de la nivel de țară, numit **prag electoral**. Mărimea lui variază, putând fi de 2, 3, până la 10% din numărul voturilor valabil exprimate. Mai exact, pentru ca un partid participant cu liste de candidați în alegeri să poată participa la distribuirea mandatelor (prin sistemele analizate deja) trebuie să obțină în alegeri procentul minim de voturi. Dacă nu obține acest procent nu este admis la împărțea.

Pragurile electorale se practică și în legătură cu subvențiile sau cauțiunile electorale. În acest caz, de atingerea pragului electoral stabilit de lege depinde returnarea sau nu a subvenției sau cauțiunii electorale primite.

Pragurile electorale se motivează, în principiu, pe ideea că la guvernare trebuie să aibă acces partidele politice care se bucură de o anumită credibilitate în masa electoratului (receptivitate) sau pe ideea seriozității candidaturilor (îndeosebi la cauțiuni care urmăresc să descurajeze aventuriștii), precum și pe alte cauze ce țin de contextul socio-politic concret. Astfel, la repartizarea mandatelor parlamentare pot participa numai partidele, formațiunile politice sau alianțele acestora care întrunesc pragul electoral. Cât privește coalițiile de partide, pentru alegerile din septembrie 1992, la pragul de 3% s-a adăugat câte un singur procent din totalul voturilor valabil exprimate pe întreaga țară pentru fiecare membru al coaliției, începând cu al doilea partid sau formațiune

politică, fără a se depăși 8 procente din aceste voturi. De asemenea, pentru ca o organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale să obțină un mandat de deputat, dacă nu l-a obținut direct din alegeri (conform art. 62 din Constituție) trebuia să obțină un număr de voturi egal cu cel puțin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat.

Conform legii electorale române, pragul electoral pentru partide a fost fixat la 5% din sufragiile valabile obținute pe întreaga țară. Pentru alianțele politice și electorale pragul este unul progresiv agresiv, calculat prin adăugarea a 3 procente la pragul de 5% pentru al doilea partid în alianță, iar, începând cu al treilea, se adaugă câte un procent, până la maxim 10%. În ce privește organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale este stabilit un prag special pentru situația în care acestea nu au obținut un mandat de deputat conform art. 62 alin. (2) din Constituție, care este stabilit la numărul de voturi egal cu cel puțin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat. Numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat reprezintă partea întreagă, nerotunjită, a raportului dintre numărul de voturi valabil exprimate obținute la nivel național de toți competitorii electorali și numărul de mandate prevăzut de lege pentru Camera Deputaților.

3.2. Atribuirea mandatului de Președinte al României

Atribuirea mandatului de Președinte al României este rezultatul unor operații electorale succesive care încep la secțiile de votare. Astfel, birourile electorale de circumscripție adună rezultatele obținute la secțiile de votare din raza lor teritorială (după regulile stabilite în lege și prin consemnarea lor în cuvenitele procese-verbale) și le comunică Biroului Electoral Central. Acesta, primind toate documentele prevăzute de lege, după ce rezolvă întâmpinările și contestațiile depuse, prin decizii definitive, încheie un proces-verbal în care sunt consemnate datele privind numărul alegătorilor înscriși în listele electorale, al celor prezentați la urne, numărul voturilor valabil exprimate și al celor nule, repartizarea voturilor pe fiecare candidat, prenumele și numele candidatului a cărui alegere a fost constatată (desigur în unul din două tururi de scrutin). Acest proces-verbal, împreună cu dosarele birourilor electorale de circumscripție, se înaintează, cu pază militară, la Curtea Constituțională, în termen de 24 de ore de la înregistrarea ultimului dosar trimis de birourile electorale de circumscripție.

Curtea Constituțională publică rezultatul alegerilor în presă și în Monitorul Oficial pentru fiecare tur de scrutin și **validează** rezultatul alegerilor pentru președintele ales. Un exemplar al actului de validare se înaintează Parlamentului în vederea depunerii jurământului prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituție.

Trebuie menționat că, dacă la primul tur niciunul din candidați nu întrunește numărul de voturi pentru a fi ales președinte, se organizează un

al doilea tur de scrutin, la care participă doar primii doi candidați în ordinea numărului de voturi obținute la primul tur. Dacă la primul tur de scrutin se cere majoritatea absolută pentru a fi ales, la cel de-al doilea este suficientă majoritatea relativă.

3.3. Distribuirea și atribuirea mandatelor pentru Camera Deputaților și Senat

a. Distribuirea mandatelor la Camera Deputaților și Senat

287 După votare, în mod firesc urmează atribuirea mandatelor de deputați și senatori, aceasta făcându-se în mai multe etape. Cât privește mandatele de deputați trebuie să reamintim că, în temeiul Constituției (a se vedea și art. 62) ele sunt de două categorii, și anume unele rezultând **direct** din scrutin (desigur majoritatea) și altele **indirect** din scrutin, pentru organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale. Mai întâi ne interesează mandatele rezultate direct din scrutin. În România se utilizează reprezentarea proporțională integrală, adică cea prin care mandatele care nu pot fi atribuite din **prima distribuie** se cumulează la nivelul țării unde are loc **a doua distribuie**.

288 Astfel, în cadrul **primei distribuiri**, după ce biroul electoral de circumscripție primește rezultatele votării de la toate secțiile de votare din raza sa, va întocmi, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat, câte un proces-verbal privind voturile valabil exprimate pentru fiecare partid, formațiune politică sau coaliție a acestora, pe care le va înainta Biroului Electoral Central, în termen de 24 de ore. Biroul Electoral Central centralizând rezultatele pe întreaga țară va stabili care sunt partidele, formațiunile politice sau coalițiile care îndeplinesc pragul electoral și care deci au dreptul de a participa la distribuirea mandatelor. El va comunica birourilor electorale de circumscripție această situație.

Biroul electoral de circumscripție primind aceste constatări va proceda la atribuirea mandatelor numai partidelor, formațiunilor și coalițiilor care au trecut pragul electoral. În acest sens el va stabili **coeficientul electoral al respectivei circumscripții**, separat, pentru fiecare Cameră a Parlamentului, prin împărțirea numărului total al voturilor valabil exprimate la numărul mandatelor. Competitorii electorali vor primi atâtea mandate de câte ori coeficientul electoral se cuprinde în numărul voturilor valabil exprimate pentru ele. Candidaților independenți li se atribuie câte un mandat de către biroul electoral de circumscripție dacă au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat.

În această primă etapă, în mod obișnuit, nu se distribuie toate mandatele, rămânând, pentru etapa a doua, atât **mandate nedistribuite** la nivelul circumscripției electorale, cât și voturi neutilizate. Prin **voturi neutilizate** legea electorală înțelege acele voturi valabil exprimate pentru o listă, dar care

au rămas (drept resturi rezultate din operațiunile matematice) după atribuirea mandatelor, precum și cele inferioare coeficientului electoral.

În cadrul celei de-a doua etape, la nivelul Biroului Electoral Central are loc **a doua distribuie**, de data aceasta realizată la nivel național. Voturile neutilizate și mandatele neatribuite se comunică Biroului Electoral Central, care le însumează, respectiv, pe întreaga țară, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat, pentru fiecare partid, formațiune politică sau alianță a acestora. Prin metoda Hondt, se atribuie mandatele nedistribuite, partidelor, formațiunilor politice sau alianțelor acestora.

În cadrul celei de-a doua etape urmează **desfășurarea mandatelor distribuite** inițial doar partidelor sau alianțelor **pe circumscripții electorale**, care, potrivit legii electorale, se realizează în felul următor:

a) pentru fiecare partid, formațiune politică sau coaliție a acestora, cărora le-au revenit mandate se împarte numărul voturilor neutilizate sau al celor inferioare coeficientului electoral de circumscripție, din fiecare circumscripție electorală, la numărul total al voturilor valabil exprimate pentru acel partid, formațiune politică sau alianță avut în vedere la repartizarea mandatelor pe țară. Rezultatul astfel obținut pentru fiecare circumscripție se înmulțește cu numărul de mandate convenite partidului, formațiunii politice sau coaliției acestora. Datele obținute se ordonează descrescător la nivelul țării și separat descrescător în cadrul fiecărei circumscripții.

Pentru fiecare circumscripție se iau în calcul primele partide, formațiuni politice sau coaliții ale acestora, în limita mandatelor ce au rămas de repartizat în circumscripția respectivă. Ultimul număr din această operațiune reprezintă repartitorul acelei circumscripții electorale. Repartizarea mandatelor pe circumscripții în ordinea partidelor, formațiunilor politice, coalițiilor acestora, precum și a circumscripțiilor din lista ordonată pe țară se face astfel: primul număr din lista ordonată pe țară se împarte la repartitorul circumscripției de la care provine, rezultând numărul de mandate ce-i revin în circumscripția respectivă. În continuare, se procedează identic cu numerele următoare din lista ordonată pe țară.

În situația în care s-a epuizat numărul de mandate convenit unui partid, unei formațiuni politice sau unei coaliții ori dintr-o circumscripție electorală, operațiunea se continuă fără acestea. Dacă numărul din lista ordonată pe țară este mai mic decât repartitorul de circumscripție se acordă un mandat.

b) în cazul în care nu este posibilă acordarea mandatelor în ordinea ce rezultă din prevederile de la lit. a) Biroul Electoral Central va avea în vedere circumscripția electorală în care partidul, formațiunea politică sau coaliția acestora are cel mai mare număr de candidați sau un candidat, cărora nu li s-au atribuit mandate, iar dacă și astfel au rămas mandate neindividualizate pe circumscripții, circumscripția electorală în care partidul formațiunea politică sau coaliția respectivă are cele mai multe voturi neutilizate ori cele mai multe voturi inferioare coeficientului electoral de circumscripție;

c) dacă după aplicarea prevederilor de la lit. a) și b) au mai rămas mandate nedeșfășurate pe circumscripții, Biroul Electoral Central le va stabili pe baza acordului partidelor, formațiunilor politice sau coalițiilor acestora cărora li se cuvin aceste mandate iar, în lipsa unui acord, prin tragere la sorți în termen de 24 de ore de la încheierea operațiunilor anterioare.

b. Atribuirea mandatelor deputaților și senatorilor

291 Mandatele desfășurate se alocă pe liste și se atribuie candidaților de biroul electoral de circumscripție. Deputații și senatorii aleși vor primi un **certificat doveditor al alegerii**. Acest certificat se eliberează de către biroul electoral de circumscripție, pe baza repartizării mandatelor din prima etapă, sau pe baza comunicării făcute de către Biroul Electoral Central, în termen de 24 de ore după repartizarea mandatelor la nivel național.

Eventualii candidați înscrși în liste, dar care nu au fost aleși, pentru că numărul mandatelor de deputat și senator este limitat, sunt declarați **supleanți** ai listelor respective, iar în caz de vacanță a mandatelor de deputați aleși pe baza listelor depuse de partide și formațiuni politice, ei ocupă locurile devenite vacante, în ordinea în care sunt înscrși în liste.

În fine, trebuie adăugat că **validarea** tuturor **mandatelor** revine, după caz, Camerei Deputaților sau Senatului. În cazul alegerilor prezidențiale validarea rezultatelor alegerilor revine Curții Constituționale.

292 Cât privește deputații desemnați în condițiile art. 62 alin. (2) din Constituție câteva explicații se impun. Reprezentarea populației în Parlament trebuie să asigure, pe cât posibil, reprezentarea tuturor categoriilor de cetățeni. Această reprezentare este expres prevăzută de lege, ea rezultând din scrutin, alegătorii fiind cei care practic decid acest lucru. Legea electorală cuprinde dispoziții care valorifică această calitate și care asigură reprezentarea și a cetățenilor aparținând minorităților naționale. Dar scrutinul uninominal sau de listă poate fi «imprevizibil» în privința minorităților naționale, care, de regulă, au o pondere mai mică în ansamblul populației. De aici poate rezulta o sub-reprezentare sau chiar absența reprezentării lor în Parlament. Pentru a asigura reprezentarea și a acestor cetățeni, organizațiile legal constituite care îi reprezintă, care nu întrunesc numărul de voturi necesar pentru a avea un mandat în Parlament, au dreptul la câte un mandat de deputat. Aceste mandate rezultă totuși din alegeri, pentru că organizațiile respective trebuie să participe cu candidați în alegeri și trebuie să obțină pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 10% din numărul mediu de voturi exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat. Aceste dispoziții electorale sunt o garanție a egalității în drepturi a cetățenilor români fără deosebire de naționalitate.

§4. Alte reguli electorale

Explicarea sistemului electoral, la nivelul dimensiunilor unor prelegeri universitare, se realizează desigur în ceea ce are el mai important. Regulile electorale sunt impresionant de multe ca număr, reglementările merg până la detalii pentru a reuși să imprime luptei politice pentru ocuparea mandatelor în autoritățile statale de decizie caracter organizat și civilizat. De aceea explicațiile ce se dau în aceste prelegeri pot constitui doar punct de plecare pentru cei care vor să aprofundeze acest fenomen învolburat, deseori exploziv și plin de surprize. Alte câteva explicații se impun totuși.

Alegerile parlamentare parțiale sunt reglementate de legea electorală 294 pentru situația în care alegerile dintr-o circumscripție electorală sunt anulate precum și în cazul în care un mandat de deputat sau de senator devenit vacant nu poate fi ocupat de supleant sau legea electorală nu prevede un asemenea procedeu. Reguli de detaliu privind alegerile parlamentare parțiale sunt prevăzute în lege.

Anularea alegerilor este și ea posibilă potrivit legislației electorale. Astfel 295 Biroul Electoral Central poate anula alegerile dintr-o circumscripție electorală dacă votarea și stabilirea rezultatului alegerilor a avut loc prin fraude electorale de natură să modifice atribuirea mandatelor și dispune repetarea scrutinului. Cât privește alegerile prezidențiale anularea alegerilor o poate face Curtea Constituțională pentru cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă electorală de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin. Legislația electorală stabilește cine poate sesiza, termenele, soluțiile.

Sunt și alte reguli electorale. Astfel legea electorală dă dreptul cetățenilor 296 de a face **întâmpinări** și **contestații**, scrise sau verbale, cu privire la orice operație electorală. Pentru a da eficiența cuvenită acestui important mijloc de participare a cetățenilor la organizarea și desfășurarea alegerilor, legea prevede detaliat forul competent a primi și rezolva cererile, întâmpinările sau contestațiile, termenele de rezolvare (care sunt foarte scurte), obligația și formele de comunicare a soluțiilor date.

În întreaga activitate electorală, toate operațiunile electorale sunt consemnate în **proces-verbale**. De fiecare dată legea electorală prevede nu numai obligația întocmirii acestora ci și organele obligate a le încheia, problemele ce trebuiesc reținute, condițiile de formă ce trebuiesc îndeplinite, precum și regulile privitoare la păstrarea, comunicarea sau afișarea copiilor de pe aceste procese-verbale.

Trebuie reținută și dispoziția legală potrivit căreia **cheltuielile electorale** sunt suportate din bugetul de stat, iar cererile, reclamațiile, întâmpinările, contestațiile și orice alte acte făcute în exercitarea drepturilor prevăzute în

legea electorală sunt scutite de orice taxe de timbru. Verificare corectitudinii realizării tuturor acestor cheltuieli revine A.E.P. și Curții de Conturi.

297 Delegații și observatorii. Importanța alegerilor și implicațiile lor presupun o respectare strictă a dispozițiilor legale. Pentru a se realiza verificarea respectării legii și a asigura credibilitatea publică, precum și pentru a se evita fraudele sau speculațiile, legea a instituționalizat delegații și observatorii electorali. **Delegații** sunt persoanele desemnate de organele de presă (scrisă și audiovizuală), iar **observatorii** sunt persoanele desemnate ca reprezentanți ai organizațiilor neguvernamentale. Atât delegații, cât și observatorii pot fi **interni**, adică desemnați de organizații din România, sau **străini**, adică desemnați de entități străine sau internaționale. Pentru toate categoriile este necesară acreditarea.

Acreditarea reprezintă un act juridic, emis de autoritățile nominalizate de lege, de confirmare *intuitu personae* a posibilității anumitor persoane de a asista la operațiunile electorale de votare, numărare a voturilor și întocmire a proceselor-verbale. Birourile electorale de circumscripție sunt competente să elibereze acreditări pentru delegații și observatorii interni, iar Biroul Electoral Central la propunerea Ministerului Afacerilor Externe pentru cei străini. Acreditarea poate fi acordată acelor persoane care îndeplinesc condițiile menționate în lege.

Dimensiunile legale ale activității delegaților și observatorilor interni sunt stabilite foarte clar. Ei pot asista la operațiunile electorale, pot sesiza biroul electoral dacă observă anumite neregularități, dar nu pot interveni în nici un mod în organizarea și desfășurarea alegerilor.

De asemenea, delegații și observatorii nu au dreptul să facă propagandă pentru sau împotriva unui partid, formațiune politică sau candidat, nu au dreptul să influențeze alegătorii. Dacă aceste reguli sunt încălcate pot interveni sancțiunile legale și în orice caz suspendarea acreditării. De altfel, condițiile acreditării se trec chiar în actul de acreditare.

298 În fine, trebuie să menționăm că legea electorală are prevederi exprese privitoare la **păstrarea documentelor** și materialelor electorale, precum și la **sancțiunile** aplicabile celor care încalcă dispozițiile electorale.

Bibliografie la Capitolul IV

- 1) *Union Interparlementaire*, Les parlements dans le monde, Recueil des données comparatives, vol. 1, Bruylant, Bruxelles, 1987, p. 109, 110.
- 2) *Jean François Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, vol. I, Editions Ides et Calendes, Neuchatel, 1967. J.F. Aubert distinge trei feluri de operații: alegere, votare, semnătură. Cetățeanul **alege**, dacă alege membrii unei autorități. Cetățeanul **votează** dacă se pronunță pentru sau contra unei reguli sau unei decizii, existând sinonimie între votare și referendum. Cetățeanul **semnează**

dacă sprijină o propunere imperativă juridicește. A se vedea și p. 443-444. Pentru revocare a se vedea și p. 442 (nr. 193), pentru mandat imperativ a se vedea și p. 475-476, iar pentru electorat și elite a se vedea și p. 430.

- 3) *Claude-Albert Colliard*, Libertés publiques, Dalloz, Paris, p. 204.
- 4) *Maurice Duverger*, Institutions politiques et Droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1988, p. 129 și urm., 112, 114, 120-122. Acest autor consideră votul universal ca bază legitimă a puterii.
- 6) *Benoît Jeanneau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1978, p. 23, 78 și urm.
- 7) *Paul Negulescu, George Alexianu*, Tratat de drept public, vol. I, Casa Școalelor, București, 1943, p. 433 și urm.
- 8) *Pierre Pactet*, Institutions politiques. Droit constitutionnel, op. cit., 1992, p. 98-107. Potrivit acestui autor, votul universal aparține tuturor cetățenilor sub condiția îndeplinirii unor condiții minimale, care țin normal de vârstă, cetățenie și de exercițiul drepturilor civile și cetățenești.
- 9) *Marcel Prelot, Jean Boulois*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, Paris, 1990, p. 57, unde arată că pentru a fi democratic, un regim trebuie să asigure cantitativ și calitativ participarea la treburile publice a celui mai mare număr, p. 59.
- 10) *Ilie Stoenescu, Savelly Zilberstein*, Tratat de drept procesual civil, vol. II, Tipografia Universității București, 1981, p. 156, privitor la procedura de soluționare a plângerilor referitoare la înscrierile electorale.
- 11) *Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida*, Noua lege electorală a României. Text și comentarii, Monitorul Oficial, București, 1990.
- 12) *CDCIP*, Cetățenia europeană, All Beck, București, 2003.
- 13) *Elena Simina Tănăsescu*, Legile electorale – comentarii și explicații, All Beck, București, 2004.
- 14) *CDCIP*, Alegerile și corpul electoral, All Beck, București, 2005.
- 15) **Decret-lege** pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României, publicat în M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990.
- 16) **Legea nr. 70/1991** privind alegerile locale, publicată în M.Of. nr. 239 din 26 noiembrie, republicată cu modificări în M.Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996.
- 17) **Legea nr. 68/1992** pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului, publicată în M.Of. nr. 164 din 16 iulie 1992, cu modificările ulterioare.
- 18) **Legea nr. 69/1992** pentru alegerea Președintelui României, publicată în M.Of. nr. 164 din 16 iulie 1992, cu modificările ulterioare.
- 19) **Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 63/2000** pentru modificarea și completarea Legii nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, modificarea Legii nr. 69/1992 pentru alegerea Președintelui României și modificarea și completarea Legii nr. 70/1991 privind alegerile locale, publicată în M.Of. nr. 240 din 31 mai 2000.
- 20) **Legea nr. 67/2004** pentru alegerile locale, publicată în M.Of. nr. 271 din 29 martie 2004, cu modificările ulterioare (O.U.G. nr. 8/2005), republicată.
- 21) **Legea nr. 370/2004** pentru alegerea Președintelui României, publicată în M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004, cu modificările ulterioare, republicată.
- 22) **Legea nr. 373/2004** pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului, publicată în M.Of. nr. 887 din 29 septembrie 2004, cu modificările ulterioare, abrogată prin Legea nr. 35/2008.

- 23) **Legea nr. 35/2008** pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M.Of. nr. 196 din 13 martie 2008.
- 24) **Legea nr. 115/2015** pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M.Of. nr. 349 din 20 mai 2015.
- 25) **Legea nr. 208/2015** privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M.Of. nr. 553 din 24 iulie 2015, cu modificările ulterioare.

Capitolul V Referendumul

Secțiunea I. Considerații generale

Sistemul electoral se referă la faptul că cetățenii pot participa în mod nemijlocit la exercitarea puterii de stat prin desemnarea unor reprezentanți care, o dată aleși, pe durata mandatului ce le-a fost acordat, vor exercita puterea în numele și pe seama întregului popor. Acest mod de instaurare și exercitare a puterii de stat poartă denumirea de **democrație reprezentativă**, datorită faptului că deținătorul puterii de stat, poporul, nu o exercită în mod direct, nemijlocit, ci deleagă exercițiul puterii unui grup restrâns de cetățeni (guvernării) prin procedeul alegerilor. Acest procedeu de guvernare (regim politic în sensul dat acestei expresii de Aristotel) este cel mai des întâlnit în zilele noastre, în majoritatea statelor considerate a avea nu doar o formă tradițional-democratică de guvernământ, ci și un model viabil de regim politic. Cu toate acestea, democrația reprezentativă nu este lipsită de unele dezavantaje, cel mai des citat fiind acela că guvernării se distanțează atât de mult față de cei guvernați încât ajung să exercite puterea de stat pentru ei și nu pentru popor. Pentru a preveni acest neajuns au fost imaginate multiple instituții și mecanisme, politice și juridice, precum separația puterilor în stat, sau forme de control din partea poporului asupra reprezentanților săi, cum ar fi răspunderea în dreptul public.

Trebuie precizat că acest procedeu de guvernare nu este unicul. În antichitate au existat **democrații directe**, în cadrul cărora toți cetățenii participau în mod nemijlocit la realizarea puterii de stat. Cu toate acestea, în doctrină se amintesc cel puțin două dezavantaje majore ale acestui sistem de guvernământ: pe de o parte, nu întreg poporul cetăților antice putea participa la exercitarea puterii, ci numai cetățenii (bărbații oameni liberi), cu excluderea sclavilor, a femeilor etc.; pe de altă parte, exercitarea directă a întregii puterii în permanență ar presupune ca întreg poporul să participe nemijlocit la realizarea în concret a tuturor funcțiilor statului, ceea ce, în condițiile statelor întinse teritorial și cu o populație numeroasă cum sunt majoritatea celor cunoscute în contemporaneitate ar fi extrem de dificil, dacă nu chiar imposibil. Astăzi se cunosc state care practică exercitarea directă, de către popor, a puterii de stat doar în privința funcției legislative, celelalte funcții statale fiind delegate unor autorități desemnate fie prin alegeri, fie pe calea numirii. Exemplul cel mai des citat este cel al unor cantoane din Elveția (Glaris sau cele două semi-cantoane Appenzel) care și astăzi mai utilizează adunările generale ale tuturor cetățenilor

pe pajiștea din spatele satului pentru adoptarea unor decizii care privesc pe toți locuitorii comunității. În acest context trebuie adăugat și faptul că, așa cum am precizat atunci când am analizat pe larg principiul universalității dreptului la vot, până în 1971 în cele două semi-cantoane Appenzel femeile au fost excluse de la dreptul de vot.

301 Într-o încercare de înlăturare a neajunsurilor celor două sisteme de guvernământ menționate anterior și pentru a valorifica aspectele lor pozitive, mai ales după al doilea război mondial s-au înscris în constituții, alături de regulile tradiționale ale democrației reprezentative și unele instrumente specifice democrației directe. Instrumentul democrației directe cel mai des utilizat a fost și rămâne **referendumul**, întrucât el reprezintă modul cel mai eficient și clar de consultare directă a voinței populare, dar mai pot fi citate, în același sens, și plebiscitul sau inițiativa populară. Sistemul de guvernământ născut din îmbinarea democrației reprezentative cu unele instrumente proprii democrației directe a primit în doctrină denumirea de **democrație semi-directă** sau, în măsura în care participarea directă a poporului se realizează nu doar prin instrumente juridice, ci și prin unele de natură eminate politice (dezbaterile publice a proiectelor de lege, veto popular etc.), **democrație participativă**.

Secțiunea a II-a. Instrumentele democrației semi-directe în Constituția României

302 Constituția României adoptată în 1991 a reținut atât referendumul, cât și inițiativa populară ca modalități de facilitare a participării directe a poporului la exercitarea puterii de stat. Acest fapt traduce voința constituantului român de a pune în aplicare în mod cât mai armonios principiul fundamental enunțat încă din art. 1 al legii fundamentale, în sensul căruia România este stat de drept și democratic. Caracterul democratic al statului român s-ar fi putut manifesta fie prin sistemul de guvernământ reprezentativ, fie prin cel al democrației directe, opțiunea poporului, în calitatea sa de deținător suveran al puterii de stat, fiind însă clar exprimată în favoarea **democrației semi-directe**. De altfel, această preferință rezultă și din art. 2 al Constituției revizuite, care precizează nu doar **detentorul puterii de stat**, nominalizând exclusiv poporul român, ci și modalitățile prin care acesta poate exercita suveranitatea de stat, anume fie prin **organele sale reprezentative**, desemnate pe calea alegerilor libere, periodice și corecte, fie pe calea directă a **referendumului**. De aici rezultă că nu poate exista o a treia modalitate prin care puterea de stat să fie exercitată în România, dar și că oricare din cele două modalități menționate poate fi utilizată cu egală îndreptățire, în condiții legale, nici referendumul și nici

exercitarea puterii prin organe reprezentative neputând fi considerate a avea natură subsidiară unul față de celălalt.

§1. Inițiativa populară

Inițiativa populară reprezintă o procedură prin care populația unui stat dă impulsul (inițiază) unui proces decizional; acest început de decizie se poate finaliza tot cu intervenția poporului (referendum) sau printr-o decizie adoptată de autoritățile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament). Constituția României reglementează două forme de inițiativă populară: inițiativa constituțională și inițiativa legală. Am analizat **inițiativa populară constituțională** atunci când am detaliat regimul juridic al Constituției în vigoare și am văzut că, în conformitate cu art. 150, inițiativa revizuirii sale poate aparține și unui număr de 500.000 de cetățeni cu drept de vot, repartizați câte cel puțin 20.000 în câte cel puțin jumătate din județele țării. Așa cum se știe, acest tip de inițiativă populară trebuie să fie finalizat tot cu o manifestare de voință directă din partea poporului: conform art. 151, revizuirea Constituției este definitivă numai după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la adoptarea legii constituționale. **Inițiativa populară legislativă** va fi detaliat analizată cu prilejul studierii procedurii legislative; se vor putea observa, cu acel prilej, asemănările (mai ales de regim juridic) cu inițiativa populară de natură constituțională, dar și deosebiri, dintre acestea din urmă cea mai importantă fiind aceea că, pentru finalizarea procesului decizional astfel început, nu mai este nevoie de participarea directă a poporului, legea trebuind să fie adoptată doar de Parlament, în calitatea sa de adunare reprezentativă și unic for legiuitor al țării.

Acest din urma aspect, anume caracterul nedecizional al inițiativei populare legislative, justifică alegerea făcută de constituantul român de a nominaliza expres în textul art. 2 al legii fundamentale doar referendumul ca modalitate de exercitare directă a puterii de stat. Așa cum am văzut în prima parte a acestei lucrări, puterea de stat reprezintă o putere de comandă; prin urmare exercitarea ei presupune nu doar posibilitatea de a lua decizii, ci și pe aceea de a le pune în aplicare, în ultimă instanță gradul de receptivitate a colectivității umane față de putere fiind factorul unic de verificare a eficienței puterii de stat. O manifestare de voință, chiar larg democratică, prin care nu se ajunge la adoptarea unei decizii susceptibile de a fi aduse la îndeplinire și de a produce în mod efectiv schimbări în realitatea socială nu constituie o modalitate de realizare a puterii de stat, ci doar una de **participare la exercitarea puterii**.

La un nivel foarte general, referendumul este definit în doctrină drept o procedură de consultare democratică a populației. Consultarea poate fi inițiată de autoritățile statului sau chiar de populația însăși; ea poate avea un pur

caracter informativ, spre o mai clară exprimare a voinței generale, sau un caracter decizional, care să se impună și autorităților care au solicitat-o. Însă datorită faptului că prin referendum, cel mai adesea, poporul apare în calitate de arbitru pentru probleme fie extrem de importante, fie extrem de generale se consideră că referendumul este, prin excelență, un mod de **exercitare directă a puterii de stat**.

§2. Referendum și plebiscit (terminologie)

305 Atât expresia, cât și instituția juridică își au originile în dreptul roman, unde gerunziul verbului *referare* desemna o procedură prin care întreg **corpul electoral** (diferit de plebe) era **consultat în mod direct** cu privire la o temă precisă, conferind, astfel, **legitimitate deciziei adoptate**. Și în antichitate, ca și astăzi, referendumul era apreciat drept instrumentul prin excelență al democrației directe, în care alegătorii își stabileau opinia și adoptau o decizie (de regulă cu caracter normativ) în mod direct, fără niciun intermediar.

306 Terminologic și cuvântul **plebiscit** vine tot din limba latină, unde îmbinarea cuvintelor *plebs* și *scire* a dat naștere unei instituții juridice oarecum diferite, constând în **adresarea unei întrebări (scire) plebei** (cetățeni fără drept de vot) de către autorități numai în scopul aflării opiniei acesteia, adică doar cu **rol consultativ**, căci opinia astfel exprimată putea fi ignorată de adunarea patricienilor și de cea a soldaților. La scurt timp însă plebiscitul a devenit principala procedură decizională cu caracter normativ, Gaius în ale sale „Instituții” arătând că plebiscitul este comparabil cu legea *Lex est quod populus iubet atque constituit; plebiscitum est quod plebs iubet*. În perioada imperiului, când tradiționala distincție dintre plebe (*plebis*) și popor (*populum*) nu mai are aceeași importanță (și nici aceleași consecințe juridice) diferența dintre lege și plebiscit se diminuează până la dispariție, astfel încât cele mai multe legi adoptate în această perioadă sunt, de fapt, rezultatul plebiscitului.

307 În zilele noastre între cele două instituții juridice diferențele sunt doar de nuanță și de conotație. Numai la nivel terminologic cuvântul referendum are, astăzi, mai degrabă o conotație pozitivă, în sensul favorizării unei reale democrații, chiar dacă riscurile abuzului sau/și a transformării sale într-un plebiscit nu sunt minore. Conotația oarecum negativă pe care a căpătat-o termenul de plebiscit în zilele noastre este datorată însă mai degrabă unei abuzive sau greșite utilizări, prin care se urmărește confirmarea legitimității autorității care îl inițiază decât o reală consultare democratică a tuturor straturilor societății. Un alt posibil pericol al plebiscitului, datorat, de data aceasta, chiar sensului său original, este și deriva sa către un instrument populist și de natură demagogică. Se pare că distincția dintre plebe și popor ca subiect al consultării populare (referendum, respectiv plebiscit) nu s-a șters complet și, chiar dacă ea nu

mai produce astăzi efecte juridice, la nivelul utilizării limbajului semnificații latente încă mai pot fi regăsite.

§3. Tipuri de referendum

Sub denumirea de referendum se desemnează, în fapt, mai multe tipuri 308 de consultări populare. Chiar dacă nu toate aceste forme sunt prezente și în sistemul juridic românesc, merită stabilită o **clasificare** a lor, după mai multe criterii, având în vedere și modurile în care el este concretizat în dreptul comparat.

După criteriul efectelor juridice produse, referendum-urile pot fi decizio- 309 nale, adică produc efecte juridice obligatorii și consultative, adică nu produc efecte juridice obligatorii. În cadrul **referendumului decizional** se pot realiza încă două distincții, după criteriului obiectului asupra căruia poate purta decizia luată de popor și după tipul de decizie luată.

Astfel, în funcție de obiectul asupra căruia poartă decizia se vorbește de **referendum constituțional** (Germania, Grecia, Portugalia), **legal** (conceput mai degrabă ca un drept de **veto popular** față de legile adoptate de parlament) sau **convențional** (cu privire la ratificarea sau definirea poziției unui stat față de anumite acte de drept internațional). De regulă referendumul constituțional este și obligatoriu (Franța, Danemarca, România), dar el poate fi și condiționat (pot fi supuse referendumului numai legi care au întrunit o anumită majoritate la votul din Parlament sau care au un anumit obiect de reglementare) sau chiar facultativ (Italia, Elveția). Condiționarea poate interveni la nivelul procedurii de adoptare a legii constituționale respective, în ideea asigurării unei cât mai mari legitimități a actului astfel adoptat (Spania) sau la nivelul simplei manifestări de voință din partea electoratului, care ar dori să își exprime opinia în mod direct, chiar dacă reprezentanții săi au făcut deja același lucru (Italia), de regulă în speranța de a ajunge la o concluzie contrară (**veto popular**). Aceleași resorturi și mecanisme decizionale pot fi observate și în cazul referendumului legislativ, unde aspectul de veto este și mai evident (Italia, Elveția), dar și caracterul manifestării arbitrare a voinței poporului este și mai pregnant (Elveția). În sfârșit, referendumul convențional poate fi obligatoriu (precum în Franța după ultima revizuire din 2004 a Constituției adoptate în 1958) sau chiar interzis (Portugalia), în funcție de opțiunea aleasă de puterea constituantă pentru raportarea dreptului intern la cel internațional.

După criteriul tipului de decizie adoptată în urma referendumului cu precădere în cazul referendumului legislativ, se distinge între **referendumul normativ** (care tinde la adoptarea unui act normativ) și cel **abrogativ** (Constituția Italiei a prevăzut posibilitatea abrogării unor acte normative prin decizie populară).

310 Referendumurile **consultative** sunt, de regulă, prevăzute la nivel constituțional (Grecia, Portugalia, România); uneori ele pot fi utilizate și în absența unei astfel de consacrări, practică în acest sens existând în Danemarca sau Marea Britanie. De regulă, referendumul consultativ este și facultativ, fapt care a determinat compararea sa cu avizul consultativ (I. Deleanu) sau asimilarea cu plebiscitul (P. Pactet). În dreptul comparat poate fi citat cazul Greciei care a instituit la nivel constituțional un referendum consultativ și facultativ, de tip plebiscitar, asemănător celui prevăzut la art. 90 din Constituția României. Și Constituția Spaniei cuprinde o prevedere oarecum similară, însă, în amândouă aceste state, respectivele dispoziții nu au fost niciodată aplicate. Cât despre Franța, art. 11 din Constituția adoptată în 1958 consacră posibilitatea șefului de stat de a cere opinia poporului, dar nu e vorba de o simplă consultare, ci de o adevărată decizie (referendum decizional) pe care poporul francez o ia, în urma unui vot favorabil. Președintele Franței este obligat să promulge legea adoptată fără nicio participare din partea Parlamentului.

311 Problema cea mai interesantă în legătură cu referendumurile consultative este aceea de a ști dacă, deși nu au efecte juridice obligatorii, ele pot determina o anumită conduită din partea autorităților statului, fie ele chiar și cele reprezentative (de regulă, parlamentul). În lipsa practicii în statele care au prevăzut în Constituțiile lor astfel de referendumuri consultative și facultative, de tip plebiscitar, e greu de precizat care sunt **efectele** lor. Cu toate acestea, considerăm că un astfel de plebiscit, odată ce a fost legitimat și reglementat la nivel constituțional, nu mai poate fi încărcat de conotațiile negative pe care semantica încă i le atribuie. Astfel, prin intermediul său, poporul are posibilitatea să își exprime voința în mod nemijlocit, iar rezultatul său nu poate fi, pur și simplu, ignorat de autoritățile reprezentative ale unui stat în care puterea se poate, în egală măsură, exprima și realiza prin oricare dintre cele două modalități – alegeri sau referendum.

Mai mult, în plan politic chiar și un referendum consultativ și facultativ, de tip plebiscitar, așa cum este și cel reglementat prin art. 90 din Constituția României produce efecte depline. Credem că merită subliniată, în acest context, încă o dată, distincția netă care există și trebuie pe deplin conștientizată dintre drept și politică. Apreciem, de asemenea, că în cadrul unui astfel de raport de natură esențialmente politică, nu neapărat văzut ca un raport de forță, se pun într-o lumină nouă obligațiile pur politice, care, chiar lipsite de o sancțiune la a cărei îndeplinire să poată contribui și forța coercitivă a statului, pot fi aduse la îndeplinire de bunăvoie, din considerente legate de înțelegerea rațiunii supreme a instituțiilor (fie ele politice sau juridice) care, de regulă, indică ceea ce trebuie realizat (*sollen*) spre deosebire de ceea ce este (*sein*). Dictonul lui Spinoza (libertatea este necesitatea înțeleasă) își capătă, astfel, toate valențele într-o lume în care sancțiunea cu mijloace represive nu mai devine imperios și absolut necesară pentru aducerea la îndeplinire a unor comandamente nu impuse din afară, ci internalizate de chiar beneficiarii și destinatarii lor.

În acest context, credem că merită amintit și cazul original al Danemarcei, care a utilizat un referendum consultativ și facultativ, dar neprevăzut de textul Constituției în vigoare cu prilejul ratificării Actului Unic European în 1986. Rezultatul referendumului fiind unul de aprobare a ratificării, deși consultarea nu era obligatorie și nici nu putea produce efecte juridice, ea a determinat o atitudine corespunzătoare din partea autorităților publice, care au introdus Actul Unic European în dreptul intern. În mod similar, în Marea Britanie, a fost organizat în 1975 un referendum național consultativ și facultativ cu privire la rămânerea țării în cadrul Uniunii Europene. Rezultatul său a fost unul favorabil rămânării, fapt ce a determinat, și aici, o atitudine corespunzătoare din partea autorităților publice, în ciuda puternicei opoziții exprimate public și anterior și ulterior consultării populare de către chiar inițiatorul său, primul-ministru din acea vreme. Cu toate acestea, practica și doctrina sunt de acord în a preciza că rezultatele unei astfel de consultări facultative și consultative **nu obligă în niciun fel nici autoritățile reprezentative**, în special Parlamentul și nici inițiatorul său (în cazul în care acesta nu este o autoritate reprezentativă).

După criteriul competenței discreționare lăsate inițiatorului referendumului se poate face o distincție între referendumul obligatoriu și cel facultativ. 312 **Referendumul obligatoriu** este impus de Constituție, el se organizează *ex officio*, de îndată ce condițiile descrise de norma constituțională sunt îndeplinite. De regulă el are caracter decizional (Franța, România); de asemenea, de regulă el are ca obiect legile constituționale și actele de drept internațional (cu excepția notabilă a Portugaliei).

Referendumul facultativ este prevăzut de Constituție ca posibil, dar depinzând de manifestarea expresă a voinței unui (Președintele Republicii în Franța sau România) sau mai multor (Guvern, Parlament și/sau șef de stat în Spania sau Grecia) subiecte de drept. De regulă el are caracter decizional. Atunci când are doar efect consultativ poate fi ușor confundat cu plebiscitul, așa cum am văzut mai devreme.

O mențiune aparte trebuie făcută cu privire la **referendumul facultativ** 313 lăsat la **inițiativa populației** (Italia, Elveția). Cel mai adesea, acest referendum îndeplinește o funcție de **veto popular**, respectiv intervine ulterior adoptării unei legi de parlament și are ca scop neintrarea sa în vigoare. Precizia ne obligă să constatăm că, cel mai adesea, astfel de inițiative nu sunt încununate de succes. Trebuie specificat și că această formă de democrație directă nu se confundă cu inițiativa legislativă populară și nici nu este condiționată de aceasta. Cu alte cuvinte, veto-ul popular (legislativ sau constituțional) poate fi inițiat și cu privire la proiecte de legi provenind de la Guvern sau parlamentari și nu trebuie neapărat să vizeze doar legi rezultând din inițiativa populară. Democrația astfel realizată nu este una directă, dar ilustrează ceea ce în științele politice se mai desemnează uneori prin expresia „democrație participativă”.

314 Deși conceptul de **democrație participativă** este tot mai des invocat, aceasta nu trebuie să conducă la concluzia perfecțiunii sale. Ca orice creație omenească el are anumite avantaje și dezavantaje și ca orice instituție juridică îndeplinește anumite funcții, pentru care a fost creat, dar nu poate fi considerat un panaceu pentru toate statele sau formele de guvernământ. În acest sens, merită citat „Proiectul de raport cu privire la Recomandarea nr. 1704(2005) a Adunării parlamentare referitoare la referendum: către stabilirea de bune practici în Europa” ([http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)032-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)032-f.asp)) redactat în cadrul Consiliului Europei tocmai în ideea de a înlătura impresia unei obligații pe care ar avea-o statele membre ale Consiliului Europei de a introduce în sistemele lor normative (și politice) instrumente specifice democrației directe (participative). În mod particular, acest raport redactat pe baza contribuțiilor profesorilor François Luchaire (Andorra), Peter Van-Dijk (Olanda) și Giorgio Malinverni (Elveția) pune în gardă statele membre cu privire la pericolele pe care o astfel de atitudine le-ar putea avea. Credem că merită amintite, aici, câteva dintre concluziile la care au ajuns acești trei prestigioși profesori de drept constituțional, deși reprezentanți ai unor state care cunosc și utilizează pe scară destul de largă referendumul. Astfel, subliniind că proiectul de Recomandare valorifică bună parte din eforturile depuse de Comisia de la Veneția în direcția asigurării unei reale democrații în statele membre ale organizației regionale, raportul precizează, totuși, că unele formulări sunt parțiale și atrag atenția doar asupra avantajelor pe care le presupune referendumul, fără a preciza și posibilele **efecte secundare** și fără a face nicio referire la **pozițiile diferitelor state** cu privire la referendum. Accentul pus pe democrația participativă face dovada unei **abordări oarecum parțiale** cu privire la conceptul mult mai larg de democrație. Ar trebui să fie posibil ca în reflecțiile Adunării parlamentare să existe loc și pentru idei care subliniază faptul că referendumul, mai ales dacă are caracter constrângător (obligatoriu și decizional) poate limita destul de serios competența Parlamentului. În egală măsură, el ar putea avea și efecte nebanuite asupra responsabilității autorităților reprezentative, fără a conduce, în mod necesar și sistematic, la întărirea democrației în toate aspectele sale. Abuzurile fiind oricând posibile, ele ar putea determina o întărire a executivului în dauna legislativului, fie în mod direct, prin deplasarea echilibrului dintre legislativ și executiv în favoarea acestuia din urmă, prin chiar textul normativ supus referendumului, fie indirect, prin ocolirea legislativului de către executiv în edictarea normelor juridice sau prin utilizarea referendumului pentru întărirea legitimității executivului (sau doar a părții sale care beneficiază, oricum, de egală legitimitate cu cea a Parlamentului), adică așa-numita «derivă plebiscitară».

315 După criteriul obiectului cu privire la care este consultat sau solicitat să decidă poporul, doctrina de drept comparat distinge între acte normative deja aprobate de Parlament și aspecte în curs de dezbateri. **Referendumul**

referitor la acte normative deja aprobate de Parlament este, de regulă, unul decizional.

Referendumul care vizează aspecte controversate sau acte normative încă în faza de **proiect** se poate referi fie la proiecte de acte normative (Franța), fie la o propunere concretă ce nu este încă formulată în termenii unui proiect normativ (Portugalia sau toate referendum-urile consultative) sau la simple chestiuni de principiu (Grecia, România). Spre deosebire de referendumul referitor la acte normative, unde decizia este întotdeauna necesară, forța obligatorie a referendumurilor care se referă la proiecte de acte normative sau simple chestiuni de principiu variază în funcție de obiectul lor: pentru proiecte de acte normative, de regulă efectele referendumului sunt decizionale, în privința propunerilor efectele pot fi decizionale sau doar consultative, în vreme ce, cu privire la chestiuni de principiu, efectele sunt întotdeauna neobligatorii, de simplă consultare a opiniei populare. Această ultimă situație poate ușor aminti de plebiscit.

§4. Consacrarea referendumului în Constituția României

Nu neapărat considerat ca un corp străin în tradiția constituțională românească, datorită experimentului fericit al divanurilor *ad-hoc* și în ciuda plebiscitului regelui Carol din 1938, referendumul a fost prevăzut în Constituția din anul 1948 (art. 39 potrivit căruia decizia consultării revenea Marii Adunări Naționale), în Constituția din anul 1965 (art. 43 potrivit căruia Marea Adunare Națională hotăra consultarea poporului prin referendum, asupra măsurilor de importanță deosebită care privesc interese supreme ale țării). Referendumul este nominalizat în Constituția actuală în art. 2, în art. 90, în art. 151. Referendumul local a fost, pentru prima dată, reglementat prin Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală, fiind menținut și prin actuala reglementare, Legea nr. 215/2001. Dacă referendumul național rămâne de domeniul dreptului constituțional, referendumul local este, în esență, o problemă de drept administrativ.

Constituția României în vigoare prevede, așa cum am văzut, posibilitatea 317 utilizării instrumentului democrației directe care este referendumul în art. 2 și precizează care sunt modalitățile concrete în care acest instrument se manifestă în art. 90, 95 și 151. Credem că art. 2 din Constituție nu face decât să menționeze, limitativ, instrumentele prin care se poate realiza puterea de stat, fără a stabili nicio ierarhizare între aceste instrumente. Această enumerare fiind făcută de către însăși puterea constituantă, legitimitatea ei nu poate fi contestată de niciuna dintre puterile instituite de aceasta. Prin urmare referendumul este unul din instrumentele prin care se realizează puterea de stat, cu egală legitimitate ca și autoritățile reprezentative. Finalitatea art. 2 din

Constituție a fost aceea de a preciza că referendumul poate fi utilizat, cu alte cuvinte de a arată că în România nu se utilizează doar mijloacele democrației reprezentative, ci și unele din cele specifice democrației directe, motiv pentru care (în noua clasificare a regimurilor politice și în lumina Recomandării Adunării Parlamentare a Consiliului Europei sus-menționate) apreciem că regimul politic românesc actual se poate lesne încadra în cele generic denumite **democrații semi-directe (participative)**.

318 Având în vedere și clasificarea referendumurilor stabilită mai sus, vom observa că, de fapt, Constituția României stabilește două tipuri de consultări populare: una cu caracter pur consultativ-facultativ și una cu caracter decizional-obligatoriu. Prima, cea consacrată prin art. 90, face trimitere în mod direct la plebiscit (fără conotațiile negative care îi sunt alăturate uneori eminemamente în plan terminologic); a doua, consacrată în art. 95 și art. 151, vizează adoptarea unor decizii fie de natură instituțională, fie de tip normativ.

319 Art. 90 din Constituție consacră un **referendum** de tip consultativ, facultativ, referitor la chestiuni de principiu și prin care se urmărește o simplă consultare populară și nu luarea unei decizii, așadar care are toate trăsăturile unui **plebiscit**. E drept că deriva plebiscitară poate reprezenta un pericol ce nu trebuie diminuat; teoretic, o astfel de deviație poate lesne conduce la întărirea rolului, poziției sau legitimității executivului în dauna legislativului sau poate oricând servi drept paliativ pentru legitimitatea indirectă a Guvernului. Dar, în contextul reglementării constituționale române, credem că, utilizat cu prudență și înțelepciune, plebiscitul consacrat de art. 90 poate constitui un instrument eficient de consultare a voinței populare, voință care ar putea reprezenta fundamentul unora din deciziile ulterioare ale autorităților statului.

Așa cum am arătat mai sus, acest tip de referendum-plebiscit nu are efecte juridice obligatorii, el nu poate determina, cu titlu de obligație juridică, nicio conduită din partea celorlalte subiecte de drept. El nu poate obliga nici măcar pe inițiatorul procedurii să adopte o atitudine sau conduită conformă rezultatului plebiscitului, dar poate stabili autentice obligații în plan politic și moral. Astfel, după o prealabilă consultare a voinței poporului, nimic nu împiedică șeful statului să determine Guvernul să promoveze o inițiativă legislativă în sensul celor exprimate de popor, după cum nimic nu împiedică celelalte autorități ale statului să reacționeze în conformitate cu voința populară, chiar dacă nimic nu le obligă la o astfel de atitudine.

La fel de adevărat este și faptul că voința populară, chiar dacă exprimată în forma instituționalizată a unui plebiscit, se poate oricând schimba, căci nici chiar poporul însuși nu este ținut de rezultatul unui referendum esențialmente consultativ, prin care el a formulat doar un punct de vedere, valabil la un anumit moment și într-un context dat. Spre deosebire de **autoritățile** (reprezentative) **instituite** ale statului, care acționează doar în limita competențelor care le sunt prestabilite de puterea constituantă, dar pe care trebuie să le îndeplinească în

întregime și conform normelor care le precizează, puterea care instituie toate celelalte puteri în stat, deținătorul ultim al puterii, poporul, nu cunoaște astfel de limite. Voința poporului este poate singura voință a unui subiect de drept care nu este limitată nici formal, în sensul că nu are nicio competență prestabilită, nici material, în sensul pre-determinării unui conținut decizional. Numai deciziile anterioare luate de popor ar putea să limiteze și doar într-o foarte mică măsură conținutul deciziilor ulterioare pe care acesta le-ar lua (așa cum sunt limitele revizuirii constituției stabilite de puterea constituantă originară pentru puterea constituantă derivată), dar numai dacă primele au fost deja instituționalizate la nivel statal. Cu alte cuvinte, o decizie anterioară a poporului poate eventual să influențeze o altă decizie ulterioară a sa, dar numai dacă celei dintâi i s-a stabilit, deja, forță juridică obligatorie, însă ea nu poate determina deciziile care ar putea fi luate în oricare alte domenii, nevizate de decizia anterioară.

Dacă așa stau lucrurile în privința deciziilor, în materie de opinii consultative (avize) poporul este liber oricând să își exprime orice părere și să își schimbe orice opinie o dată formulată, nimic neputând limita această libertate a sa. În aceasta constă și atracția plebiscitului, dar și marele pericol pe care îl reprezintă. Legitimarea aparentă a unei decizii luate ulterior pe baza unui astfel de referendum-plebiscit (sau chiar a unei persoane, eventual a inițiatorului) poate fi oricând răsturnată în orice moment ulterior. De regulă, conștientizarea deplină a tuturor acestor trăsături specifice plebiscitului determină o anumită prudență și chiar parcimonie în utilizarea lui.

Art. 95 din Constituție consacră un referendum obligatoriu, de natură decizională, dar care vizează un anumit aranjament instituțional și nu adoptarea sau abrogarea unui act normativ. Vom analiza detaliat această prevedere constituțională cu prilejul studierii instituției șefului de stat în România. Trebuie amintit, aici, însă faptul că, prin această consultare populară, se realizează una din puținele forme ale mandatului imperativ, așa cum am explicat deja în cadrul sistemului electoral. Așa cum arătam atunci când analizam dreptul de revocare ca un posibil drept electoral fundamental, referendumul organizat ulterior suspendării din funcție a Președintelui României pentru a decide revocarea sau nu a mandatului său, are dubla dimensiune a unei forme de răspundere specifică dreptului public, fiind, în același timp, și o manifestare a particularităților sancțiunilor normelor de drept constituțional.

Art. 151 din Constituție reprezintă forma de referendum cea mai des întâlnită în dreptul comparat, anume un referendum de tip obligatoriu, decizional, normativ la nivel constituțional. Decizia astfel adoptată este una de o importanță care justifică recursul la exercitarea directă a puterii de stat de către popor, legitimitatea ei fiind, astfel, pusă în afara oricărei îndoieli. Așa cum arătam și atunci când detaliasim regimul juridic al Constituției, acest tip de referendum a fost, deja, utilizat de două ori, odată cu prilejul adoptării Constituției României în 1991 și, apoi, cu prilejul revizuirii ei în 2003.

§5. Regimul juridic al referendumului

322 Relativ puține Constituții stabilesc până la detaliu regimul juridic specific fiecărui tip de referendum pe care îl consacră. Cel mai adesea reglementări detaliate se găsesc în legile de aplicare a Constituției, care precizează condițiile formale de organizare a referendumului, tipul de scrutin utilizat, modul de desfășurare a operațiunilor tehnice, eventuale forme de control jurisdicțional. Tot astfel a procedat și legiuitorul român atunci când a adoptat în 2000 o lege organică, în conformitate cu art. 73 alin. (3) din Constituție, referitoare la organizarea și desfășurarea referendumului. Această lege precizează (art. 3) că nu pot fi supuse referendumului problemele care, potrivit art. 152 din Constituția României, nu pot face obiectul revizuirii legii fundamentale.

Legea stabilește detaliat modul de organizare și desfășurare a referendumurilor atât naționale, definite ca formă și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român, cât și locale, ce pot fi organizate cu privire la probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale. Legea reproduce cele trei situații în care se poate organiza referendum național, conform Constituției, și stabilește că la acesta pot participa doar cetățenii cu drept de vot, indiferent că aceștia își au domiciliul în țară sau în străinătate. Art. 5 din lege precizează două tipuri de *cvorum*, unul **de participare**, obligatoriu a fi atins pentru ca referendumul să fie considerat valabil, iar celălalt **de aprobare**, obligatoriu a fi atins pentru ca rezultatul referendumului să fie validat. Astfel, în prezent, în România, referendumul este valabil dacă la acesta **participă** cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente, iar rezultatul referendumului este validat dacă **opțiunile valabil exprimate reprezintă** cel puțin 25% din cei înscrși pe listele electorale permanente.

323 Operațiunile pentru desfășurarea referendumului se realizează în conformitate cu legea alegerilor parlamentare, pentru cel național, și respectiv în conformitate cu legea alegerilor locale pentru cel local. Ca și în cazul alegerilor, referendumurile pot fi organizate numai duminică. Legea precizează că numai Curtea Constituțională poate exercita controlul cu privire la regularitatea procedurală a referendumului național.

324 În materie de regim juridic al referendumului trebuie precizat că unele condiții au format obiect de reflecție și pentru Comisia de la Veneția atunci când acest organism a adoptat Liniile directoare cu privire la referendumul constituțional la nivel național cu prilejul celei de-a 47 adunări generale în 6-7 iulie 2001 ([http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)010-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)010-f.asp)) ori Codul de bune practici cu privire la referendum adoptate la a 70-a adunare generală în 16-17 martie 2007.

Astfel, cu precădere în materia referendumului decizional de natură constituțională, ceea ce constituie scopul întregii operațiuni nu este doar

consultarea poporului, ci și legitimarea eventualei decizii care ar putea rezulta din exprimarea voinței generale. De aceea, ceea ce ar trebui să fie favorizat de legislația pertinentă, s-a arătat în Liniile directoare menționate, nu este *cvorum*-ul de participare, ci cel de aprobare. Prin stabilirea unui *cvorum* de participare relativ ridicat [așa cum face și art. 5 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 în condițiile în care rata participării la astfel de consultări populare nu depășește în nici un stat 40-45% raportat fie la numărul cetățenilor, fie la cel al alegătorilor] se poate crea impresia detentorului puterii de stat că voința sa nu poate căpăta nicio semnificație dacă nu întrunește anumite condiții formale și prealabile. În plus, un *cvorum* de participare dă impresia că cei care nu sunt interesați sau nu doresc să participe la deciziile importante sunt în fapt cei care decid. În schimb, precizarea unui anumit *cvorum* de aprobare conduce la ideea unei anumite reprezentativități a deciziei sau opiniei astfel exprimate și poate induce, în mod indirect, o rată de participare mai mare. De asemenea, un *cvorum* de aprobare lasă participanților impresia de a fi contribuit la un proces larg democratic, în cadrul căruia fiecare vot are relevanța politică și determină, pe ansamblu, un anumit efect juridic.

În ceea ce privește **controlul jurisdicțional** asupra referendumului, 325 *Liniile directoare* citate precizează mai multe niveluri și posibile forme de control: asupra dreptului de vot și a modului său concret de exercitare, asupra regularității modului în care se desfășoară întreaga procedură, asupra validității obiectului asupra căruia poartă referendumul (mai ales când e vorba de un referendum decizional care poartă asupra unui act normativ sau proiect de act normativ). Chiar dacă sunt menționate situații în care chiar și validitatea rezultatului referendumului ar putea fi verificată pe cale jurisdicțională, Liniile directoare nu încurajează această atitudine, precizând că voința exprimată de detentorul puterii de stat nu poate fi supusă unui control ulterior căci nu ar exista un sistem de referință la care ea să fie raportată. Problema rămâne însă una deloc lipsită de importanță sau de substanță, căci, în cazul unui referendum legislativ de tip decizional actul normativ astfel adoptat capătă în sistemul juridic respectiv forța juridică a oricărei alte legi; toate celelalte legi, adoptate de autoritatea legiuitoare (reprezentativă) pot fi verificate pe calea unui control de constituționalitate, în vreme ce legile de sorginte referendară nu admit o astfel de formă de control. Prin urmare, recursul la mijloacele democrației directe nu este întotdeauna lipsit de pericole sau dificultăți; de aceea, utilizarea lor trebuie realizată în mod chibzuit.

Bibliografie la Capitolul V

- 1) Jean François Aubert, Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Schulthess, Zurich, Bâle, Genève, 2003, p. 1102-1120.
- 2) Michel de Villiers, Dictionnaire de droit constitutionnel, 5ème édition, Dalloz, collection Armand Colin, Paris, 2005, p. 176 și 201-202. Autorul precizează că, în dreptul internațional, plebiscitul are o conotație particulară, el desemnând o consultare populară ce urmărește să permită unei populații situate pe un teritoriu să aleagă statul căruia dorește să îi aparțină. În dreptul francez plebiscitul reprezintă un procedeu prin care poporul este invitat să își exprime încrederea în șeful statului (executivului) aprobarea eventuală a unui text normativ nefiind decât expresia susținerii acordate. Prin referendum, în dreptul francez se înțelege «poporul legiutor».
- 3) Dicționarul www.wikipedia.org se dovedește extrem de interesant pentru observarea polisemiei și echivalenței termenilor de referendum și plebiscit. Astfel, în epoca modernă, termenul plebiscit și-a păstrat conotația de consultare populară, dar a căpătat și o conotație decizională. Cu toate acestea, termenul plebiscit este, astăzi, oarecum încărcat cu o conotație negativă, vizând chiar un caracter intrinsec nedemocratic propriu acestei proceduri, fără ca dreptul obiectiv să justifice acest lucru în mod direct. În acest sens sunt interesante diferențele de nuanță prezente în diferitele limbi în care termenul este utilizat, diferențe care corespund reglementărilor existente în respectivele state. Astfel, o simplă căutare pe Internet arată că, foarte probabil, în limbile slave plebiscitul este cel mai adesea asociat sau chiar confundat cu referendumul. Dicționarele juridice franceze îl menționează ca un derivat al referendumului, care ar consta în aprobarea sau nu a politicii duse de o persoană prin intermediul unei întrebări adresate poporului. În italiană el desemnează o confirmare populară a unei situații de fapt, deja realizate; cel mai adesea termenul plebiscit este utilizat pentru a desemna (i) fie un vot popular cu rezultat cunoscut dinainte, (ii) fie un vot popular cu o participare extrem de mare și prin care se adoptă o hotărâre cu o majoritate impresionantă, (iii) fie, pur și simplu, pentru a desemna consultări populare simbolice sau doar formale (specifice regimurilor politice autoritare sau dictatoriale). În engleză, termenul este utilizat pentru a desemna o decizie cu privire la probleme fundamentale, legate de suveranitatea statului sau de stabilirea frontierelor sau referitoare la adoptarea unei Constituții. Totuși, și în engleză termenul are o conotație negativă, întrucât el desemnează, cel mai adesea, un vot popular organizat de un dictator sau în cadrul unui regim politic nedemocratic pentru aprobarea unui anumit act normativ sau pentru aprobarea politicii generale prestabilite.
- 4) Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Lumina Lex, București, 1998, p. 235.
- 5) Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale, Servo-Sat, Arad, 1999, p. 393. Autorul precizează ca referendumul consultativ prevăzut de art. 90 din Constituția României se aseamănă cu «avizele facultative» din dreptul administrativ, în sensul că rămâne la discreția autorului solicitarea avizului și urmarea opiniei obținute după aviz (p. 394).

- 6) Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările ulterioare.
- 7) Florin Coman-Kund, Considerații privind referendumul local în România, în Revista de Drept Public nr. 3/2004, p. 38.
- 8) Un *cvorum* de aprobare suficient de mare poate chiar bloca adoptarea unor decizii, mascând o Constituție extrem de rigidă sau determinarea prea vădită a puterii constituante originare de a nu face posibilă o schimbare în domenii considerate extrem de importante sau de sensibile pentru stat sau națiune. De exemplu, art. 148 din Constituția Lituaniei arată că dispozițiile art. 1 al Constituției potrivit cărora „Statul Lituania este o republică independentă și democratică” poate fi amendat doar pe calea unui referendum în care cel puțin 3/4 din electorat votează în favoarea unui astfel de amendament; de asemenea, referendumul constituțional este obligatoriu și decizional pentru anumite capitole din Constituție.

Capitolul VI Parlamentul

Secțiunea I. Generalități. Caracterizarea parlamentului

326 În istoria constituțională a lumii, istorie îndelungată și tumultuoasă, s-a impus, ca o realitate teoretică și practică, parlamentul. Cât privește apariția parlamentului în lume se arată că „Este totuși istoricește inexact să se spună că Marea Britanie este mama parlamentului; Islanda are drepturi de anterioritate și Polonia pretenții de simultaneitate. Dar este adevărat că ea a servit de model și că anglomania observatorilor continentali nu este fără fundament” (François Borella, p. 32). Fără a stabili, acum și aici, certificatul său de naștere, putem constata că aparitia parlamentului, ca instituție politico-juridică fundamentală într-o societate organizată în stat, a fost de fapt o reacție firească împotriva despotismului și tiraniei specifice absolutismului feudal. Aparitia parlamentului trebuie considerată ca exprimând cerința umană de participare la facerea legilor, participare care este, de fapt, prima dintre legile democrației.

Dacă puterea aparține poporului și numai acesta are dreptul de a legifera, înseamnă că legea este «expresia voinței suverane» a poporului erijat în deținător și autoritate supremă prin care se exercită puterea. Numai că această teorie generoasă a fost, deseori, speculată demagogic și înșelător. Față de realitatea că în statele cu teritorii întinse și cu populații numeroase este, practic, imposibil ca întreg poporul să se constituie într-o adunare care să decidă, să legifereze (ca în cetățile antice grecești) s-a pus problema de a ști cum se poate valorifica această strânsă corelație dintre voința suverană și lege, mai precis cum se poate exprima tehnic-juridic și statal această cerință a democrației.

Soluția găsită de mințile luminate ale filosofilor, juriștilor, politologilor și care a fost verificată drept bună, practică și eficientă, a fost ca poporul să delege exercițiul dreptului său, natural și inalienabil, de a legifera unor reprezentanți ai săi (delegați, mandatar), astfel desemnați încât să poată exprima juridicește voința acestuia. Astfel au apărut sistemele electorale, deputații și senatorii, parlamentul. Este semnificativ că, astăzi, aproape toate constituțiile lumii consacrand puterea (suveranitatea) poporului (națiunii) stabilesc că aceasta se exercită prin reprezentare și prin referendum.

327 Importanța împuternicirilor ce i se delegă, rostul său statal-juridic, anume funcția de legiferare, au impus și autonomia parlamentului în sistemul autorităților statale. S-au căutat și practicat soluții pentru ca parlamentul să fie independent în exercitarea puterilor sale, puteri atât de importante și, totodată, ca el să poată fi o eficientă contrapondere față de guvern.

Parlamentul apare, deci, ca o instituție politică și juridică formată din una sau mai multe corpuri, adunări sau «camere», fiecare alcătuită dintr-un număr de membri (deputați, senatori), dispunând, într-o măsură mai mare sau mai mică, de putere de decizie. Parlamentul nu trebuie confundat cu comitetele sau comisiile, care, de regulă, sunt create de către camerele parlamentare și cuprind un număr mai mic de membri și nici cu adunările consultative, care nu au puteri de decizie (a se vedea și Maurice Duverger).

Secțiunea a II-a. Funcțiile parlamentului

§1. Prezentare generală a funcțiilor parlamentului

Parlamentul are și trebuie să aibă un loc și un rol deosebit în sistemul statal. 329 De aceea și competența sa (împuternicirile) trebuie să răspundă necesității de a se crea condițiile exprimării voinței poporului care l-a ales și pe care-l reprezintă direct, nemijlocit.

Atribuțiile parlamentului sunt specifice îndeplinirii, la cel mai înalt nivel, a conducerii statale (exercițiul suveranității naționale). Ca atare funcțiile parlamentului sunt **funcții de conducere**, sunt funcții **deliberative**. Fiind ales direct de către cetățeni, prin vot, el reprezintă voința poporului și are dreptul să exercite cele mai importante drepturi ale acestuia, să exercite puterea poporului.

De regulă, când vorbim de parlament spunem că este **puterea legislativă**, 330 unicul organ legiuitor, sau, pur și simplu, organ legiuitor. Asemenea caracterizări rezultă fie din dispoziții constituționale exprese, fie din principii de drept universal statornicite și recunoscute. Desigur aceste formulări cunosc nuanțări, iar unele dispoziții constituționale nu pot rămâne în afara discuției.

Astfel, constituțiile române din anul 1866 și anul 1923, stabileau un sistem tripartit în exercitarea puterii legislative, stabilind expres că „puterea legislativă se exercită colectiv de rege, de Cameră și de Senat”. Era, deci, necesar acordul celor trei organe de stat în adoptarea legilor. Mai mult, regele, prin sancționarea legii, realiza o condiție de valabilitate a legii, sancționarea având ca efect transformarea proiectului de lege în lege. O altă posibilitate de partajare a competențelor legislative ale Parlamentului este oferită de Constituția Olandei, care, în art. 81, arată că legile sunt stabilite în comun de către guvern și stările generale. Sistemul acestor constituții presupunea sau presupune armonizarea voințelor celor **trei ramuri ale puterii legislative**, element specific, îndeosebi, constituțiilor pact.

1.1. Funcția deliberativă

331 În legătură cu desemnarea parlamentului prin expresia **putere legislativă** în doctrina juridică se formulează unele rezerve. Se susține că prin această expresie se confundă partea cu întregul, se neglijează, paradoxal, ceea ce caracterizează regimul parlamentar, altfel spus controlul asupra executivului. Apoi, parlamentul nu este singurul care «face» legile, el împarte cu guvernul exercițiul funcției legislative (a se vedea inițiativa legislativă, legislația delegată) și chiar cu șeful de stat (am menționat, deja, unele dispoziții constituționale) mai ales când promulgarea legii este o condiție de valabilitate a acesteia.

Plecându-se de la astfel de constatări se consideră că unicitatea și specificitatea parlamentului țin de faptul că, în exercitarea variatelor sale funcții, el procedează prin aceeași operațiune de voință, care este **deliberarea**. Avantajul definirii unei puteri publice prin modul său de operare este că puterea rămâne deasupra funcțiilor pe care le îndeplinește și că, în speță, puterea deliberativă nu este absorbită de funcția de a face legi, nici de cea de control al guvernului (Maurice Hauriou). Așa stând lucrurile se pune, deci, problema de a ști care denumire (desemnare) este **mai expresivă** pentru funcția parlamentului, funcția (puterea) legislativă sau funcția (puterea) deliberativă. Suntem în prezența unei alegeri între tradiție și realitate. Se pare însă că desemnarea prin **putere deliberativă** răspunde mai bine funcțiilor parlamentului pe care le vom analiza mai departe.

332 Funcțiile parlamentului sunt multiple și importante. Este în afara oricărei îndoieli că parlamentul are – și trebuie să aibă – funcții legislative, precum și funcții de control. Se pune întrebarea dacă parlamentul poate îndeplini și **funcția de constituentă**, precum și **funcția jurisdicțională**.

1.2. Funcția constituentă

333 Fără a relua explicațiile privind puterea constituentă, trebuie să menționăm că funcția constituentă și funcția legislativă nu se confundă. În principiu, parlamentul legiferează. Adoptarea constituției se face de către organisme special constituite și anume abilitate în acest scop. Desigur, au fost situații, și mai pot fi, în care parlamentul poate primi o funcție de constituentă. Acest lucru se poate însă realiza numai prin dispoziții exprese cu caracter constituțional. De asemenea, procedura după care se realizează funcția constituentă trebuie să fie diferită de cea după care se realizează funcția legislativă.

Astfel, de exemplu, Parlamentul României ales la 20 mai 1990 a fost organizat prin legea electorală, act cu caracter constituțional, ca adunare constituentă. Rolul său, stabilit prin lege, a fost acela de a elabora Constituția. Până la adoptarea Constituției el a îndeplinit, potrivit legii electorale, și rolul de adunare legiuitoare.

1.3. Funcția jurisdicțională

Are parlamentul o **funcție jurisdicțională**? Răspunsul trebuie nuanțat. 334 Multe constituții prevăd răspunderea șefului de stat sau miniștrilor, urmată de posibilitatea suspendării sau demiterii din funcție, sancțiune pronunțată de parlament, după anumite proceduri în care sunt implicate și comisiile parlamentare. Asemenea proceduri și, desigur, sancțiuni au însă prin excelență un caracter politic și, ca atare, se integrează în funcția de control. Vom observa că parlamentul nu are și nu trebuie să aibă funcții privind justiția ca atare. Deci parlamentul nu poate da, controla și nici nu poate anula hotărâri judecătorești.

Uneori se afirmă că parlamentul are o competență nelimitată, că poate 335 face orice. Alteori se vorbește numai despre puterea discreționară a acestuia. Suntem, evident, în fața unor exagerări, a unor afirmații lipsite de prudență și care nu corespund exigențelor unei ordini constituționale pluraliste și democratice. De aceea genul acesta de formulare poate fi corectată, arătându-se că parlamentul are o **competență generală** în materie de legiferare. Această afirmație este în mare măsură exactă. Ea se fundamentează pe modul de formare a parlamentului, pe caracterul său larg și direct reprezentativ, adică pe faptul că el este investit cu împuterniciri direct de către popor. Această competență trebuie însă să fie prevăzută prin constituție, astfel realizându-se o departajare, dar și echilibrare legală între puterile publice. Ca atare, competența parlamentului este cea stabilită prin Constituție.

§2. Clasificarea funcțiilor

Studierea funcțiilor parlamentului presupune o **clasificare a lor**, clasificare 336 pe **criteriul conținutului acestora** (mai exact a atribuțiilor parlamentului). Potrivit acestui criteriu științific vom distinge următoarele funcții: a) legislativă (adoptarea legilor); b) stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice; c) alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale; d) controlul parlamentar; e) conducerea în politica externă; f) organizarea și funcționarea proprie.

2.1. Funcția legislativă a parlamentului

Am explicat cum, în logica separației/echilibrului puterilor de stat, activi- 337 tatea statală este repartizată pe cele trei domenii esențiale: funcția legislativă, funcția executivă și funcția judiciară.

Reținând și explicațiile privind funcția deliberativă, constatăm că legiferarea, rămâne împuternicirea primordială a parlamentului, ea fiind cea mai

importantă funcție în cadrul celor trei. Într-o viziune simplă funcția legislativă presupune edictarea de norme juridice, obligatorii pentru executiv iar, în caz de litigii, și pentru puterea jurisdicțională. Vom observa însă că legea are două accepțiuni, deopotrivă corecte și des utilizate. O accepțiune largă de act juridic normativ și o accepțiune restrânsă de act al parlamentului. Pentru înțelegerea corectă a funcției legislative, trebuie să precizăm că ne referim la sensul restrâns al conceptului de lege, adică la sensul de act juridic normativ al parlamentului. În această accepțiune adoptarea legilor aparține numai parlamentului. Ca atare, într-o asemenea viziune trebuie interpretat și art. 61 alin. (1) din Constituția României potrivit căruia Parlamentul este **unica autoritate legiuitoare a țării**.

Exercitarea funcției legislative aparține, teoretic, numai parlamentului, care o exercită singur. În practică însă, el «împarte» această funcție, sau unele aspecte ale acestei funcții, cu executivul, cu electoratul (referendum), cu comisiile proprii. Executivul se implică în funcția legislativă îndeosebi prin inițiativa legislativă, legislația delegată, promulgarea legilor, dreptul de veto. Electoratul poate interveni și el destul de marcant în exercitarea funcției legislative, așa cum am văzut anterior. De aceea, pe bună dreptate, se vorbește, uneori, de **limitele puterii legislative** a parlamentului, limite rezultând din însăși noțiunea de lege, din principiul democrației directe sau semidirecte, din teoria așa-zisă a stării de necesitate.

338

Aceste limitări rezultă, uneori, și din determinarea **domeniului rezervat legii**. Constituțiile stabilesc liste de materii, care, prin natura lor, trebuie reglementate numai prin lege, rămânând ca restul materiilor (grupe de relații sociale) să fie reglementate prin actele altor organe de stat. Este admis că o listă rigidă poate împiedica parlamentul să se ocupe de o problemă gravă sau importantă din punct de vedere politic, numai pe considerentul că nu este inclusă în domeniul legii. Aceasta, desigur, poate afecta prerogativele reprezentării naționale. Pentru ca parlamentul să se poată ocupa de toate problemele de interes național, domeniul legii nu trebuie determinat rigid. Astfel, în Elveția, actele legislative pentru durată nedeterminată care conțin reguli de drept trebuie edictate sub formă de lege. Cele pe durată limitată trebuie edictate sub formă de hotărâri cu caracter general. Actele legislative pentru care nu este prevăzută nicio formă, trebuie să îmbrace forma hotărârii federale simple.

Examinând dispozițiile Constituției actuale a României, se poate reține că stabilirea domeniului rezervat legii este, în principal, realizată prin art. 73, care stabilește că Parlamentul poate adopta trei **categorii de legi**: legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

Potrivit art. 73 **legile constituționale** sunt numai cele de revizuire a Constituției. **Legile organice** se adoptă pentru reglementarea următoarelor categorii de relații sociale: sistemul electoral și Autoritatea Electorală Permanentă; organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice; statutul deputaților și senatorilor și drepturile acestora; organizarea și desfășurarea referendumului;

organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; regimul stării de mobilizare parțială sau totală și al stării de război; regimul stării de asediu și al celei de urgență; infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; acordarea amnistiei sau a grației colective; statutul funcționarului public; contenciosul administrativ; organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; regimul juridic general al proprietății și al moștenirii; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială; organizarea generală a învățământului; regimul general al cultelor; statutul minorităților naționale; reglementarea celorlalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice. Rămân în sfera **legilor ordinare** toate celelalte relații sociale, adică cele care nu fac obiectul nici al legilor constituționale, nici al celor organice, asupra cărora legislativul are o competență generală.

2.2. Stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice

Exercitând **împuternicirile de conducere statală** ce-i sunt delegate de către 339 popor, parlamentul poate decide în problemele cele mai importante. Aceste împuterniciri sunt prevăzute în Constituție și se realizează prin lege. Vom încerca o determinare a acestor domenii social-economice, culturale, statale și juridice în care parlamentul decide. Vom preciza că aceste împuterniciri pot fi exercitate fie de parlament în întregul său, fie de una din adunările (Camerale) parlamentului în cazul structurii bicamerale, desigur. În acest sens trebuie să constatăm că revin, în general, parlamentului următoarele atribuții: adoptarea bugetului, aprobarea programului guvernului; declararea mobilizării generale sau parțiale; reglementarea alegerilor; reglementarea organizării și desfășurării referendumului; organizarea și funcționarea organelor de stat, precum și a partidelor politice; organizarea forțelor armate și a apărării naționale; stabilirea regimului juridic al stării de asediu și al celei de urgență; stabilirea infracțiunilor și pedepselor; acordarea amnistiei; reglementarea cetățeniei; stabilirea regulilor privind statutul și capacitatea persoanelor fizice și juridice; stabilirea sistemului general al impozitelor și taxelor; emisiunea de monedă; stabilirea regimului proprietății și al moștenirii; stabilirea regulilor generale privind raporturile de muncă, sindicatele și securitatea socială; organizarea învățământului; organizarea administrativă a teritoriului; stabilirea statutului funcționarilor publici; stabilirea procedurilor jurisdicționale etc. Desigur cele mai multe dintre acestea se hotărăsc prin legi, dar, aici, avem în vedere conținutul funcției și nu forma sa de realizare. Atribuțiile Parlamentului României de această natură sunt prevăzute în mai multe articole ale Constituției (a se vedea, de exemplu, art. 73, precum și art. 65 care nominalizează: primirea mesajului Președintelui României; aprobarea bugetului de stat și a bugetului asigurărilor

sociale de stat; declararea mobilizării generale sau parțiale; declararea stării de război; suspendarea sau încetarea ostilităților militare; examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării și ale Curții de Conturi etc.).

2.3. Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale

340 Este o funcție complexă, iar exercitarea unor asemenea atribuții diferă de la un sistem constituțional la altul.

Această funcție exprimă o anumită **preeminență a parlamentului** față de alte puteri publice, un anumit drept în legătură cu instituționalizarea celorlalte autorități statale. Observând constituțiile, vom constata că parlamentele aleg și revocă șefi de state (republica parlamentară), șefi de guverne, aprobă componența guvernelor (vot de încredere) sau revocă guverne (moțiuni de neîncredere, moțiuni de cenzură), numesc în funcții înalți funcționari, aleg și revocă judecători etc. Aceste atribuții le vom regăsi la analiza celorlalte autorități statale.

Cu titlu de exemplu, în S.U.A. numirea ambasadurilor, consulilor și a unui mare număr de funcționari federali se face de președintele țării cu „avizul și acordul” Senatului (a se vedea Constituția SUA, art. 3 parag. 2 pct. 2). Aici candidații propuși de președinte apar în fața comisiilor parlamentare care efectuează adevărate anchete, deseori publice, înainte de a aviza. Aceasta se explică prin faptul că Senatul, la origine, nu a trebuit să fie numai un organ legislativ, ci și un fel de consiliu, plasat în apropierea președintelui, pentru a-l ajuta în sarcina sa executivă. Unele atribuții de acest gen s-au păstrat și astăzi.

În Argentina și Brazilia, senatul federal are și el asemenea atribuții, cu nuanțări desigur. În Japonia, numeroși funcționari înalți pot fi numiți numai cu acordul celor două camere.

În Austria, președintele și vicepreședintele Curții de Conturi sunt aleși de Consiliul Național.

Trebuie să adăugăm că, în țările în care funcționează ombudsman-ul, acesta este ales de către parlament, iar în Suedia există un colegiu electoral, compus din 24 de parlamentari care procedează la alegerea celor șase comisari ai Băncii Suediei și a celor șapte comisari ai Oficiului Național al Datoriei Publice.

Parlamentul României, potrivit Constituției, poate suspenda din funcție Președintele României (art. 95), acordă votul de încredere Programului și întregii liste a Guvernului (art. 103), poate retrage încrederea acordată Guvernului (art. 113), fiecare Cameră numește inițial trei judecători la Curtea Constituțională (art. 142) etc.

2.4. Controlul parlamentar

341 Rolul deosebit al parlamentului în conducerea statală presupune nu numai elaborarea de legi, stabilirea direcțiilor de activitate, formarea de organe de

stat, aspecte pe care le-am explicat deja, ci și controlul. Realizarea controlului de către parlament prezintă o mare importanță. Acest **control este necesar și deplin** și se manifestă **diferențiat**.

El este **necesar**, deoarece parlamentul ca organ de stat căruia poporul îi delegă funcția deliberativă, trebuie să constate, direct, cum sunt respectate și aplicate Constituția și legile, cum autoritățile statale își realizează rolul ce-l au în mecanismul statal.

Controlul exercitat de către parlament este un control **deplin**. De principiu, el se întinde asupra întregii activități desfășurate potrivit constituției și legilor, Parlamentul având dreptul de a adopta acte normative care să invalideze acte ilegale ce le-ar fi contrare, de a revoca organe de stat sau înalți funcționari, a căror activitate este nesatisfăcătoare.

În același timp acest control este **diferențiat** atât în funcție de natura activității controlate, cât și de poziția în sistemul statal a autorității controlate. Aceasta explică nuanțările din dispozițiile constituționale, precum și diversitatea formelor și mijloacelor de control.

Controlul parlamentar cuprinde activități, organe de stat, acte normative etc. El se exercită fie direct de către întregul parlament, fie de către una din camerele sale (în sistemul bicameral), fie prin alte mijloace și forme de control. Constituția României conține multe dispoziții în acest sens, printre care menționăm: obligația Avocatului Poporului de a prezenta celor două Camere ale Parlamentului rapoarte (art. 60), răspunderea politică a Guvernului (art. 109), obligația Guvernului de a prezenta în cadrul **controlului parlamentar** informațiile și documentele cerute (art. 111) etc.

O problemă interesantă privește **întinderea dreptului de control** al parlamentului în sistemul separației/echilibrului puterilor și, mai ales, în legătură cu puterea jurisdicțională. Răspunsul la o asemenea întrebare va rezulta, desigur, mult mai clar atunci când vom prezenta raporturile executivului și justiției cu parlamentul. Este interesant de reținut, aici, că dreptul de control al parlamentului asupra executivului este o posibilitate de manifestare a opoziției în legătură cu guvernul care, de regulă, reprezintă majoritatea parlamentară. 342

Cât privește **formele și mijloacele** specifice prin care se exercită controlul parlamentar, acestea pot fi sistematizate astfel: a) controlul exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe prezentate parlamentului; b) controlul exercitat prin comisiile parlamentare; c) controlul exercitat prin întrebări și interpelări; d) dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare; e) controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor; f) controlul exercitat prin avocatul poporului (*ombudsman*). 343

a. Controlul parlamentar exercitat prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe

344 Acesta este un mijloc de **control direct** asupra activității autorităților statale. Potrivit Constituției, unele organe de stat au obligația de a prezenta parlamentului sau uneia din camerele sale mesaje, rapoarte, dări de seamă, programe.

Au asemenea obligații constituționale șefii de state, șefii de guverne, anumite autorități ale statului. Desigur, în această privință concluziile nu trebuie să fie rigide, mai ales cât privește raporturile constituționale dintre parlamente și șefii de state. Aici folosirea termenului control este mai mult (uneori) convențională, marcând exigența unor raporturi între aceste înalte autorități publice. De exemplu, Parlamentul României, ascultă anual mesajul Președintelui României cu privire la principalele probleme politice ale națiunii (art. 88 din Constituție); ascultă și aprobă programul Guvernului (art. 103 din Constituție); ascultă anual raportul Curții de Conturi (art. 140 din Constituție), ascultă rapoartele Avocatului Poporului (art. 60 din Constituție).

b. Controlul exercitat prin comisiile parlamentare

345 Acesta este un control eficient, practicat destul de des. În sens larg, toate comisiile parlamentare pot efectua control, dar aceste funcții sunt, de regulă, încredințate unor **comisii de anchetă** sau **comisii speciale**. Aceste comisii speciale, de anchetă, au deseori puteri cvasijudiciare, citează martori care au obligația legală de a compărea în fața comisiei și de a răspunde. Procedul este foarte răspândit în S.U.A., iar sistemul a condus uneori la abuz, citându-se, în acest sens, Comisia McCarthy (1952-1953). Constituția României consacră și ea comisiile de anchetă prin art. 64 alin. (4).

c. Controlul exercitat prin întrebări și interpelări

346 Acesta este un important mijloc de control, reglementat în Constituția României. **Întrebările** sunt cereri adresate de către deputați sau senatori organelor de stat (îndeosebi guvernului sau miniștrilor) în legătură cu activitatea analizată în parlament sau cu orice alte probleme sociale, economice, culturale, juridice. Prin întrebări se cer anumite informații, precizări etc.

Regulamentele celor două Camere ale Parlamentului României stabilesc că întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților sau de comisiile permanente ori dacă guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.

347 **Interpelările** se deosebesc de întrebări atât prin importanța lor sporită, cât și prin regimul lor juridic deosebit stabilit de către regulamentele parlamentare. De regulă, obiectul interpelării se formulează în scris și se depune președintelui Camerei care o supune atenției acesteia spre a hotărî dacă

urmează a fi dezvoltată de îndată sau în care anume ședință. De asemenea, dacă se socotește necesar, discuțiile asupra interpelării se încheie printr-o moțiune [art. 112 alin. (2) din Constituție]. În mod obișnuit, interpelarea presupune un vot, ea putând avea drept consecință chiar punerea în joc a responsabilității guvernului în fața parlamentului.

Regulamentul Camerei Deputaților arată că interpelarea este o cerere formulată fie de un grup parlamentar, fie de unul sau mai mulți deputați, adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne și externe. Regulamentul Senatului definește interpelarea ca o cerere adresată de un senator Guvernului sau unui membru al acestuia.

Sistemul **întrebărilor și interpelărilor** este des folosit în dreptul comparat. 348 Astfel, în Anglia fiecare ședință parlamentară se deschide prin întrebări orale, foarte scurte, urmate de un răspuns rapid al celui întrebant, acestea fiind considerate ca un control eficient și ritmic al parlamentului. În Franța procedul este mai limitat.

Ca în orice sistem parlamentar și în România cele mai numeroase reguli privind organizarea și funcționarea Camerelor parlamentare sunt stabilite prin Constituție și prin regulamentele lor. Potrivit Constituției (art. 112), Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau de senatori. Regulamentele Camerelor Parlamentului României stabilesc reguli detaliate privind întrebările, lucru firesc față de frecvența acestora în viața parlamentară și de rolul lor în exercitarea funcției de control.

Întrebările pot fi adresate Guvernului sau miniștrilor sau altor conducători 349 ai autorităților administrației publice (potrivit regulamentelor parlamentare). În legătură cu **întrebările**, regulamentele parlamentare stabilesc reguli privind: forma sub care pot fi formulate; conținutul; timpul în care pot fi formulate (ziua, orele); conținutul și durata timpului de răspuns; timpul pentru replică; anumite efecte juridice. Fără a intra în detalii, vom observa că întrebările pot fi formulate oral sau în scris, fapt ce implică anumite nuanțări procedurale. Cât privește conținutul, nu sunt admise întrebările privind probleme de interes personal sau particular, cele care urmăresc în exclusivitate obținerea unei consultații juridice, cele care se referă la procese aflate pe rolul instanțelor judecătorești sau pot afecta soluționarea unor cauze aflate în curs de judecată, cele care privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcții publice. Durata în timp a întrebării, răspunsului și replicii este stabilită pe minute. De asemenea, sunt stabilite reguli privind răspunsul la întrebările scrise, care poate fi scris sau oral. Miniștrii nu răspund la întrebări, dacă cel care a adresat întrebarea nu se află în sala de ședință. Desigur, regulamentele celor două Camere conțin și reglementări diferențiate, dar principalele reguli privind întrebările sunt asemănătoare în multe privințe.

350 Așa cum am precizat, **interpelările** se deosebesc de întrebări și prin procedura ce li se aplică. Interpelările pot fi formulate de unul sau mai mulți parlamentari, precum și de către un grup parlamentar. Interpelarea se face **în scris**, cu indicarea obiectului ei, fără nicio dezvoltare (la Camera Deputaților) sau cu motivare (la Senat). Ea se citește de către președintele grupului parlamentar, respectiv de către parlamentar, în ședință publică și se transmite președintelui Camerei. Președintele Camerei transmite interpelarea primului-ministru sau ministrului interelat.

Dezvoltarea interpelării are loc în ședința publică a respectivei Camere, când se dă cuvântul interpelatorului și, apoi, primului-ministru (sau reprezentantului acestuia) sau ministrului. Aceștia pot, după dezvoltarea interpelării, să răspundă imediat sau să ceară o amânare pentru a răspunde. Potrivit art. 112 alin. (2) din Constituție, Camera Deputaților sau Senatul poate adopta o moțiune simplă prin care să-și exprime poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

d. Dreptul deputaților și senatorilor de a cere și obține informațiile necesare

351 Exercițarea eficientă a controlului parlamentar presupune dreptul deputaților și senatorilor de a cere informații autorităților publice și, desigur, obligația acestora de a le furniza. Este și motivul pentru care Constituția, prin art. 111, stabilește că, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, Guvernul și celelalte organe ale administrației publice sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora.

Regulamentele celor două Camere ale Parlamentului României prevăd în detaliu modul de solicitare a unor asemenea informații, cu anumite nuanțări pentru fiecare Cameră. Ca regulă generală, membrii parlamentului pot cere de la orice autorități ale administrației publice informații sau documente, în copie certificată, dacă acestea le sunt utile sau necesare pentru activitatea lor. Documentele primite se restituie autorității respective după ce au fost consultate. Refuzul satisfacerii unei astfel de cereri este posibil doar în cazul în care ea se referă la secrete de stat de importanță deosebită, dar, chiar și în acest caz, refuzul trebuie adus la cunoștința Camerei, care va decide în ședință secretă.

e. Controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor cetățenilor

352 Se consideră că parlamentul exercită și o funcție de reclamație și de contestație, că adunările (Camerale) parlamentare sunt un **birou de primire a reclamațiilor** cetățenilor, grupurilor de interese, opoziției, un loc de dezbatere permanentă între cetățeni și guvern, între opoziție și majoritate. Parlamentul este o **tribună publică** unde se pot exprima revendicările și dezacordurile.

Cetățenii se pot adresa cu petiții deputaților, senatorilor sau Camerelor Parlamentului, știut fiind că deputații și senatorii sunt reprezentanții cetățenilor

și, ca atare, pot fi intermediari între cetățeni și guvern. Deputații și senatorii trebuie să se preocupe de rezolvarea petițiilor cetățenilor, să acționeze și să intervină pentru ei la administrație, la miniștri. Este un mijloc prin care miniștrii și guvernul pot cunoaște doleanțele cetățenilor, este, deci, un aspect al apărării intereselor particulare. Rezolvarea petițiilor de către Camerele Parlamentului, discutarea în ședințele acestora a unor probleme rezultând din petiții, au o mare eficiență, date fiind publicitatea dezbaterilor parlamentare, faptul că guvernul trebuie să se explice în public, publicarea dezbaterilor în Monitorul Oficial, difuzarea lor prin presă, radio, televiziune.

Regulamentele Camerelor Parlamentului României cuprind reguli referitoare la primirea, examinarea și rezolvarea petițiilor. **Petițiile** trebuie să fie scrise, semnate și să conțină datele de identificare a petiționarului. Ele se înscriu într-un registru și se transmit spre soluționare comisiilor competente. Comisia poate decide: soluționarea; sesizarea autorității publice competente a soluționa; clasarea; sesizarea Camerei. În toate cazurile petiționarul este încunoștințat cu soluția dată. Periodic se analizează în comisii sau în plenul Camerelor modul de rezolvare a petițiilor.

Ex 18 f. Controlul exercitat prin avocatul poporului (ombudsman) 14

Instituția *ombudsman*-ului este de origine suedeză (1766) și a cunoscut o rapidă răspândire, mai ales la nivelul continentului european, în special după cel de-al doilea război mondial. Ea funcționează sub diferite denumiri, precum: comisar parlamentar, apărător al poporului, apărător public, mediator public, avocat al poporului, procuror parlamentar.

Ombudsman-ul este o persoană (sau mai multe) independentă, numită de către Parlament pentru a supraveghea administrația.

Instituția cunoaște două forme importante: *ombudsman*-ul cu competență generală și *ombudsman*-ul cu competență specială. *Ombudsman*-ul cu **competență generală** are misiunea de a primi toate plângerile cetățenilor contra exceselor și abuzurilor administrației, de a face anchete și de a interveni pe lângă guvern. *Ombudsman*-ul cu **competență specială** controlează doar anumite autorități publice sau servicii.

Primul *ombudsman* (procuror parlamentar) a fost ales în Suedia în 1766; în această țară instituția *ombudsman*-ului s-a menținut fără întrerupere până în anul 1809 (anul adoptării Constituției Suediei) și a constituit modelul instituțiilor similare din alte țări (Finlanda, Danemarca, Noua Zeelandă, Anglia, Spania etc.). În Suedia, *Riksdag*-ul (Parlamentul) desemnează unul sau mai mulți «procurori parlamentari» (actualmente patru) însărcinați să vegheze la aplicarea legilor și regulamentelor în cadrul activităților publice; controlul lor nu se exercită însă și asupra manierei în care miniștrii exercită funcțiunile lor. Un procuror parlamentar poate decide punerea sub acuzare a unui funcționar, dar, cel mai adesea, el se rezumă, când consideră util, să-i

adreseze un avertisment. Adresându-se direct unui procuror parlamentar, orice cetățean suedez poate obține examinarea rapidă a unei probleme. Această instituție este foarte cunoscută și numărul dosarelor (solicitărilor) care sunt supuse acestei proceduri este în jur de 3500 anual.

În toate statele în care funcționează această instituție *ombudsman*-ul a relevat că eficiența sa constă în **calitățile persoanei** care este desemnată și în **maniera de lucru**.

355 Denumirea sub care instituția *ombudsman*-ului se regăsește în România este **Avocatul Poporului**. Avocatul poporului își găsește reglementarea constituțională în art. 58-60.

Denumirea de avocat al poporului a fost preferată de către Adunarea Constituantă pentru că exprimă, cel mai clar și pe înțelesul tuturor, rolul și semnificațiile juridice ale acestei instituții. Am explicat că în alte sisteme constituționale se utilizează denumiri, precum: comisar parlamentar, apărătorul poporului, apărătorul public, mediatorul public, procuror parlamentar. Expresia «comisar parlamentar» nu s-a impus ca fiind potrivită pentru că, în limbajul curent, evocă comisarul de poliție. Nici expresiile de «apărător al poporului» sau «apărător public» nu au fost reținute, pentru că termenul apărător este prea vag. Expresia «mediator public» nu a fost reținută, pentru că avocatul poporului nu este un arbitru, deși activitatea sa urmărește și aplanarea unor conflicte cetățean – autoritate publică. Cât privește expresia «procuror parlamentar» ea nu a putut fi reținută, știut fiind că procurorul este prea mult asociat cu conceptul de acuzare, trăsătură ce lipsește instituției nou create. Denumirea de avocat al poporului a fost preferată pentru că, în conștiința și limbajul românilor, avocatul este asociat cu cel care apără, mai ales cel care apără pe cel slab.

356 **Rolul** fundamental al avocatului poporului este de a apăra drepturile și libertățile cetățenești, în genere în raport cu autoritățile publice și, în special, în raport cu cele executive. Avocatul poporului va putea deveni un antidot puternic contra birocratismului care este, în mare măsură, o boală foarte extinsă.

357 **Avocatul Poporului** este numit în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului pentru un mandat cu o durată de 5 ani. Această modalitate de numire, precum și prelungirea mandatului de la 4 la 5 ani sunt rezultatul revizuirii textului constituțional. Anterior revizuirii Constituției din 2003, Avocatul Poporului era numit doar de Senat, această atribuție specială fiind singura ce diferenția competențele celor două Camere ale Parlamentului. Pe durata mandatului său avocatul poporului nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, regimul incompatibilităților fiind modificat în urma revizuirii Constituției, în sensul că este permis cumulul unor funcții didactice în învățământul superior.

Avocatul Poporului își exercită atribuțiile fie din **oficiu**, fie la **cererea persoanelor interesate**. Pentru ca activitatea sa să fie eficientă Constituția obligă autoritățile publice să-i asigure sprijinul necesar.

Avocatul poporului **răspunde** numai în fața Parlamentului, având obligația de a prezenta acestuia **rapoarte**. În aceste rapoarte avocatul poporului poate face și **recomandări** privind legislația sau luarea unor măsuri pentru ocrotirea libertăților publice.

2.5. Conducerea în politica externă

Parlamentului îi revin importante atribuții în sfera **relațiilor externe**, 358 atribuții ce țin de domeniul conducerii. Cele mai importante atribuții în acest domeniu sunt: ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale; declararea stării de război; decizia de suspendare sau încetare a ostilităților militare (a se vedea și art. 65 din Constituție).

2.6. Atribuțiile parlamentului privind organizarea internă și funcționarea sa

În cadrul acestor atribuții menționăm, îndeosebi: validarea sau anularea 359 alegerii parlamentarilor; adoptarea regulamentului de funcționare; alegerea organelor interne de lucru; aprobarea bugetului propriu; unele atribuții privind statutul parlamentarilor.

a. Validarea sau anularea alegerii parlamentarilor

Atunci când se întrunesc în prima ședință după alegeri, separat, Camera 360 Deputaților și Senatul procedează la verificarea legalității alegerii fiecărui membru, hotărând validarea alegerii sau, după caz, anularea alegerii. În acest sens, fiecare Cameră își alege o comisie de validare care să reflecte configurația sa politică, așa cum rezultă ea din constituirea grupurilor parlamentare. Verificând legalitatea alegerii, comisia întocmește un raport, în ultimă instanță decizia privind validarea sau invalidarea alegerii aparținând respectivei Camere. Camera Deputaților sau, după caz, Senatul sunt legal constituite numai după validare. Potrivit Regulamentelor Camerei Deputaților și Senatului, acestea sunt legal constituite după validarea a două treimi din mandate, respectiv a trei pătrimi din mandate.

b. Adoptarea regulamentului de funcționare

Adoptarea regulamentului exprimă **autonomia regulamentară** a parla- 361 mentului și, desigur, a Camerelor acestuia în sistemul bicameral. Atât Camera Deputaților, cât și Senatul, își stabilesc organizarea și funcționarea prin regulamente proprii. În sistemul bicameral, se poate adopta și un regulament al întregului parlament, mai ales când Camerele reunite funcționează ca adunare constituantă sau în Constituție se prevede realizarea unor atribuții numai în această formulă organizatorică (validarea alegerii șefului de stat, ascultarea mesajului anual al șefului de stat, exercitarea altor atribuții).

Astfel, Parlamentul României a adoptat Hotărârea nr. 1 din 11 iulie 1990 privind Regulamentul Adunării Constituante. De asemenea, potrivit Constituției (art. 65) lucrările ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului se desfășoară potrivit unui regulament adoptat cu votul majorității deputaților și senatorilor. Parlamentul României a stabilit Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, hotărârea fiind publicată în M.Of. nr. 34 din 4 martie 1992.

c. Alegerea organelor interne ale Camerelor Parlamentului

- 362 În cadrul acestei atribuții, care exprimă **autonomia organizatorică** a Camerelor, sunt incluse: alegerea birourilor camerelor, a comitetului (biroului) parlamentului pentru situația în care camerele lucrează reunite (Adunarea Constituantă în România); formarea comisiilor parlamentare etc.

d. Stabilirea bugetului propriu

- 363 Această atribuție exprimă **autonomia bugetară** a camerelor, a parlamentului. Astfel potrivit art. 64 alin. (1) din Constituție resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea.

e. Unele atribuții privind statutul deputaților sau senatorilor

- 364 Dacă statutul senatorilor și deputaților, precum și salarizarea acestora, fac obiectul unei legi organice [conform art. 73 alin. (3) lit. c) din Constituție] adoptate în ședința comună a celor două Camere [conform art. 65 alin. (2) lit. j) din Constituție], există și unele atribuții legate de **statutul parlamentarilor** care țin exclusiv de competența fiecăreia din Camere (de exemplu, ridicarea imunității parlamentare – art. 72 din Constituție).

§3. Structura parlamentului

- 365 Parlamentele existente astăzi în sistemele constituționale sunt formate fie dintr-o singură adunare (cameră), fie din două sau mai multe adunări. Parlamentele formate din o singură adunare sunt parlamente cu structură unicamerală, iar cele formate din două sau mai multe adunări sunt parlamente cu structură bicamerală sau multicamerală.

Structura parlamentului este în strânsă legătură cu structura de stat. Structura unitară a statului este, în general, o motivație a structurii unicamerale a parlamentului. Structura de stat federală presupune însă, obligatoriu, existența în cadrul parlamentului a unei a doua camere care să reprezinte interesele statelor membre. De aici regula structurii bicamerale a parlamentelor în statele federative. Această strânsă legătură nu duce însă la soluții rigide, pentru că, în multe state unitare, parlamentele au o structură bicamerală. De aceea mai multe explicații sunt pertinente.

După apariția parlamentului, una dintre problemele vii discutate a privit **366** structura parlamentului. Parlamentul trebuie să fie format din **una sau mai multe camere?** Dezbateră pe această temă a continuat și, astăzi, este încă în actualitate. Trebuie observat că această dispută se consideră a fi fost elementul esențial al eșecului referendumului din 27 aprilie 1969 din Franța și al plecării de la putere a generalului De Gaulle. Aceste discuții au produs rezultate practice diferite. În unele sisteme constituționale, considerându-se inutilă și fără importanță o a doua cameră a parlamentului, aceasta a fost suprimată (în Danemarca în 1953, în Suedia în 1969).

Într-un sistem bicameral, camerele pot avea aceeași legitimitate, precum și aceeași competență sau competențe diferite. Analizându-se sistemele bicamerale se consideră că cea de a doua cameră se poate prezenta sub trei ipostaze: a) camera aristocratică; b) camera federală; c) camera democratică.

3.1. Camera aristocratică

Ea corespunde originilor istorice ale parlamentului, fiind o fază tranzitorie **367** între regimurile vechi, aristocratice și regimurile democratice moderne. Camerele aristocratice erau reuniuni feudale ale vasalilor regilor, seniorilor. Astfel a apărut Camera Lorzilor în Anglia. Când, mai târziu, orașele și comitatele și-au desemnat reprezentanții lor, s-a format Camera Comunelor.

Evoluția sistemelor constituționale spre democrație a influențat firesc și evoluția **camerei aristocrate**, această evoluție ducând fie la restrângerea puterilor sale (Anglia), fie la transformarea ei în cameră democratică (Franța), fie la dispariția sa.

3.2. Camera federală

Ea corespunde structurii federale a statului, reflectă dublul caracter al **368** acestuia de subiect unitar de drept, dar compus din mai multe formațiuni statale. De aceea, în statul federativ (compus, unional) parlamentul are două camere: o cameră reprezintă interesele federației, iar a doua reprezintă interesele statelor membre, popoarelor, națiunilor.

Astfel, în S.U.A. Congresul este format din Camera Reprezentanților și Senat, în Elveția parlamentul este format din Consiliul Național și Consiliul Statelor, în Germania există Bundestagul și Bundesratul.

Chiar în statele unitare cea de a doua cameră creează, uneori, aparența „federalistă”, atunci când este aleasă prin vot indirect de către reprezentanții colectivităților locale și regionale (cazul Senatului francez). O asemenea reprezentare se justifică atunci când regiunile sunt, cu adevărat, autonome, ea nu reprezintă însă nimic (sau nu prea mult) pentru comune care sunt prea mici și prea numeroase pentru a pretinde reprezentări politice colective. „În realitate

aparența federalistă servește la mascarea caracterului conservator al celei de a doua camere și justifică inegalitatea reprezentării” (Maurice Duverger, 165).

3.3. Camera democratică

369 În general, este astfel denumită cea de a doua cameră a parlamentelor bicamerale din statele unitare. A doua cameră poate fi aleasă prin vot universal și direct, sau poate fi aleasă indirect; uneori ea este considerată aparent democratică, alteori trece drept conservatoare. Important de reținut este că și în statele unitare a doua cameră s-a impus ca utilă pentru echilibrul puterilor, pentru că un sistem unicameral care prezintă riscul de a conduce la un «regim de adunare» nu este, totdeauna, o garanție pentru democrație și pluralism.

370 Trebuie să semnalăm apariția și existența unei **camere economice**, ca un nou tip de cameră. În general, aceasta este aleasă prin sufragiu corporativ sau social, electorii fiind grupați pe profesii sau pe categorii sociale. Aceste camere sau consilii economice sunt însă adunări **consultative**. Trebuie menționat că, prin revizuirea din anul 2003, s-a creat Consiliul Economic și Social, ca organ consultativ al Parlamentului și Guvernului (art. 141).

3.4. Bicameralismul în statele unitare

371 În legătură cu structura parlamentului mai multe explicații se impun, mai ales cât privește statele unitare. Aceste explicații trebuie să pornească de la căutările ce s-au realizat în timp pentru a asigura parlamentului eficiența scontată. Aceste căutări de soluții, de tehnici și procedee au privit atât formarea parlamentului și stabilirea răspunderilor și funcțiilor sale, cât și structura sa. Ca atare, structura parlamentului se explică prin cerința unei **fidele reprezentări** a voinței populare și a unei **eficiențe sporite**. Sunt și alte justificări sau argumente.

În statele unitare (România, Italia) existența unei structuri bicamerale a parlamentului se motivează, uneori, prin ingeniozitatea constituțională, argument mai puțin juridic. Un argument puternic însă constă în aceea că o a doua cameră (camera **înalță**, cum este obișnuit denumită camera aleasă fie indirect, fie pentru a reprezenta colectivitățile locale, sau camera aristocratică, acolo unde mai există) aduce **ponderare** în activitatea legislativă, temperează avântul camerei **inferioare** (prima cameră, aleasă prin vot universal și direct), este contrapondere, balanță, chiar frână. Așa cum spunea Boissy d'Anglas, camera inferioară va fi **imaginea statului**, camera înaltă **rațiunea**.

Apoi bicameralismul se justifică prin faptul că **înlătură despotismul** parlamentului. Se consideră că o singură cameră reprezintă națiunea însăși și poate merge până acolo încât să se confunde cu națiunea. Or, așa se ajunge la despotism, iar despotismul parlamentului este mai rău ca al unui individ,

pentru că, fiind o instituție colectivă, nu poate fi trasă la răspundere. Sistemul bicameral asigură mai multă chibzuință în alcătuirea legii, discuțiile sunt mai lungi, mai profunde, se evită surpriza, votarea pripită, se asigură timpul pentru ca opinia publică să ia cunoștință și să reacționeze. Sistemul bicameral reduce conflictele dintre parlament și guvern.

Desigur, s-au exprimat și se exprimă și **rezerve și critici** în legătură cu 372 parlamentul bicameral în statele unitare. Se arată, astfel, că structura bicamerală este illogică față de unitatea națiunii, față de faptul că voința națională este una și indivizibilă în esența sa și ea nu poate fi divizată în reprezentarea sa (a se vedea și Léon Duguit, p. 344-345). Apoi se consideră că bicameralismul poate înmulți **conflictele constituționale**. Astfel, dacă ambele camere sunt de acord, este inutilă existența celei de a doua adunări. Dacă însă cele două camere sunt în dezacord, mersul normal al vieții statului este paralizat și ne găsim în fața unui conflict constituțional. De asemenea, se critică sistemul bicameral pentru că ar aduce **încetineală** în opera legislativă.

Privitor la structura bicamerală a parlamentului în statele unitare, trebuie să observăm că acestea trebuie să fie o **garanție** solidă că parlamentul nu se va îndepărta de la mandatul dat. Față de faptul că, plecând de la structura unitară, nu se poate argumenta în mod constrângător cu privire la necesitatea structurii bicamerale, în organizarea și funcționarea celor două camere, trebuie găsite **criterii** care să le unească în funcția comună deliberativă, dar să le și diferențieze (delimiteze) și să confere fiecărei camere un statut propriu, o «personalitate» distinctă. Structura bicamerală în statele unitare nu poate fi eficientă, dacă este rezultatul unei operațiuni pur aritmetice sau doar al ingeniozității constituantului.

Parlamentul României este format din două camere, Camera Deputaților și Senatul, ambele alese prin vot universal, egal, direct și liber exprimat. Dacă, anterior revizuirii Constituției, se putea lesne pune întrebarea de a ști prin ce se justifică bicameralismul în România, ulterior anului 2003 suntem însă în prezența unui bicameralism clar diferențiat, cel puțin în materia competențelor legislative ale celor două Camere. Asupra acestui aspect vom reveni cu ocazia prezentării actelor normative ale Parlamentului României.

STRUCTURA PARLAMENTELOR ÎN LUME

Structura statului	Unitare Federale Total		
Structura parlamentului			
Unicamerale	54	1	55
Bicamerale	12	16	28
TOTAL	66	17	83

Cf. „Les parlements dans le monde”, op. cit.

§4. Organizarea internă a parlamentului

4.1. Generalități

373 Camerele parlamentului, precum și parlamentul în întregul său (mai ales că, uneori, în sistemul bicameral se lucrează și în ședințe comune) sunt organisme colegiale, cu o compoziție numeroasă, care lucrează și decid numai în plenul lor, în sesiuni. Pentru ca munca parlamentară să se desfășoare în bune condiții, pentru ca proiectele de legi, de decizii, de hotărâri să fie pregătite se organizează și formațiuni restrânse de lucru, care sunt parțiale și închise. Astfel, s-a realizat o **organizare internă** a deputaților sau senatorilor, organizarea cuprinzând birouri, comitete, comisii, grupuri etc. Aceste **structuri interne, de lucru**, sunt organizate și își desfășoară activitatea potrivit regulamentului fiecărei camere. Ele sunt alese, numite, formate de către fiecare cameră, fără amestecul executivului (guvernului). Deci această organizare internă este, prin excelență, opera parlamentului (autonomia organizatorică a Parlamentului).

374 Este știut că un parlament este format din **majoritatea parlamentară** și din **minoritatea parlamentară**, denumită, deseori, **opozitie**. De aceea se pune problema de a găsi noi tehnici, procedee, reguli care să **împiedice dominația majorității** și care să **protejeze minoritatea** parlamentară, să-i permită să se manifeste eficient. În același timp, posibilitatea de exprimare a opoziției nu trebuie să desființeze posibilitatea majorității de a hotărî. Altfel spus, se pune problema ca **pluralismul politic** să-și găsească, și aici, exprimarea. Cum se reflectă aceasta în organizarea internă a parlamentului?

Aceasta impune ca toate structurile interne parlamentare să exprime **proporțional configurația politică a parlamentului** (camerelor). Partidelor politice care, prin alegeri, au câștigat mandate li se oferă posibilitatea unei organizări parlamentare, prin constituirea **grupurilor politice parlamentare**, care au un statut oficial sau oficios în cele mai multe sisteme constituționale democratice actuale. Ca atare, organizarea internă a parlamentului cuprinde: grupuri politice parlamentare, birouri, comitete, comisii.

4.2. Grupurile politice parlamentare

375 În aprecierea rolului grupurilor parlamentare trebuie să avem în vedere că partidele sunt resortul esențial și principal al regimului parlamentar și că, fără partide, nu există regim parlamentar (Joseph Barthélemy). Partidele politice, ca instrumente pentru exprimarea voinței populare, urmăresc în lupta electorală **trimiterea a cât mai mulți reprezentanți în parlament**. Prezența reprezentanților partidelor politice se manifestă în interiorul camerelor prin formarea de **grupări politice** (grupuri, cluburi, fracțiuni etc.) care reunesb parlamentari ai aceluiași partid sau profesând aceleași idei, deci, grupați pe **criteriul afinității**

politice. Constituirea grupurilor parlamentare este, în general, o **facultate, nu o obligație** și este lăsată la discreția deputatului sau senatorului înscrierea sau nu într-un anumit grup parlamentar. Aceasta pentru că deputații și senatorii sunt independenți, mandatele lor rezultă din alegeri și răspund cu precădere în fața alegătorilor, potrivit regulilor mandatului reprezentativ. De altfel, mandatul reprezentativ se opune ideii de grup parlamentar, de aceea și rolul partidelor politice este mai mult electoral decât parlamentar.

Din cele de mai sus rezultă unele consecințe privind grupurile parlamentare. Astfel, statutul unui partid poate cere ca membrii săi să adere la grupul partidului, iar membrii pot realiza această obligație, dar ca persoane particulare nu ca senatori sau deputați, pentru aceștia producând efecte mandatul parlamentar și nulitatea mandatului imperativ. De asemenea, un partid poate exclude un deputat sau un senator pentru indisciplină, dar această sancțiune se referă în exclusivitate la apartenența la partid, ea fiind fără efect asupra situației parlamentare. Excluderea din grupul parlamentar poate fi decisă numai de către membrii acestuia.

Grupurile politice sunt prezente în viața parlamentară, existând, desigur, 376 deosebiri de la sistem constituțional la sistem constituțional. Astfel, în unele țări (Bahamas, Iordania, Monaco, Mauru, Tunisia) existența partidelor politice nu este oficial recunoscută în parlament.

Cât privește numărul minim al membrilor unui grup parlamentar acesta diferă de la țară la țară (1 în Norvegia, 2 în Japonia, 3 în Argentina și Israel, 10 în Italia, 30 în Franța și Suedia 5, 7 sau 10 în România).

În câteva țări (Brazilia, Costa Rica, Spania) se fixează diferite criterii pentru recunoașterea grupurilor parlamentare, criterii legate de rezultatele electorale și alți factori.

Recunoașterea grupurilor politice parlamentare implică și acordarea de drepturi sau înlesniri pentru membrii acestora, precum: de a participa la lucrările celor mai importante organisme parlamentare; dreptul la o durată mai mare a luărilor de cuvânt pentru președinții grupurilor; punerea la dispoziția lor de birouri și de personal administrativ în palatul parlamentului.

Față de rolul grupurilor parlamentare, legislația unor state nu le recunoaște oficial (Australia, Finlanda), în timp ce legislația altor state doar sugerează existența lor, fără a le recunoaște direct existența în Parlament.

Grupurile parlamentare funcționează pe baza unor reguli care pot fi cutumiare, stabilite prin statute sau prin regulamente parlamentare.

Deși denumirea constituțională este de **grupuri parlamentare**, aceste 377 grupuri le denumim politice pentru că reprezintă partide, spre a le deosebi de celelalte grupuri, de exemplu grupurile lingvistice (Belgia), grupurile de prietenie cu alte parlamente sau Grupul Român al Uniunii Interparlamentare (România).

În Parlamentul României deputații și senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare potrivit regulamentului fiecărei Camere [art. 64 alin. (3) din Constituție].

Grupurile parlamentare se organizează separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat. Ele se formează imediat după ce deputații și senatorii s-au întrunit în prima lor ședință. Potrivit regulamentelor celor două Camere, în vederea „formării organelor de lucru și desfășurării activității”, deputații sau senatorii se constituie în grupuri parlamentare alcătuite din cel puțin 10 membri (la Camera Deputaților) și 7 membri (la Senat) care au figurat în alegeri pe listele aceluiași partide sau formațiuni politice. Dacă deputații unui partid sunt mai puțin decât 10, în vederea formării grupurilor parlamentare, fie se pot reuni între ei (deci membri ai diferitelor partide), fie se pot afilia la grupurile parlamentare constituite potrivit regulii de bază. După constituire, grupul parlamentar își alege un lider (președinte) și, după caz, unul sau mai mulți locuitori (vicepreședinți). Liderul grupului comunică respectivei Camere numărul membrilor și componența nominală a grupului său parlamentar.

Regulamentul Camerei Deputaților și Regulamentul Senatului dau o importanță sporită grupurilor politice parlamentare. Acestea:

- fac propuneri pentru componența comisiei de validare, în limita numărului de locuri aprobate pentru fiecare grup; de altfel comisia de validare trebuie să reflecte, în mod proporțional, configurația politică a Camerei sau Senatului, așa cum rezultă ea din constituirea grupurilor parlamentare;
- propun candidați pentru alegerea președinților celor două camere;
- propun candidați pentru alegerea vicepreședinților, secretarilor și chestorilor birourilor permanente, în limita locurilor rezervate;
- prin președinții lor își dau acordul în desemnarea membrilor comisiilor parlamentare, cu respectarea reprezentării proporționale;
- pot propune încetarea calității de membru al unei comisii parlamentare sau înlocuirea unui membru;
- pot propune membri în Comisia de mediere;
- pot cere modificarea ordinii de zi;
- pot prezenta amendamente;
- pot cere președintelui Camerei, prin președinții lor, verificarea îndeplinirii cvorumului;
- pot cere încheierea dezbaterii unei probleme puse în discuția Camerei Deputaților.

În afara acestor atribuții mai pot fi identificate și altele, cu nuanțările firești între Camera Deputaților și Senat. Astfel, la Camera Deputaților, președintele împreună cu liderii grupurilor repartizează locurile în sala de ședințe pentru fiecare grup parlamentar, liderii negociază alcătuirea biroului permanent, delegații grupurilor parlamentare nereprezentate în biroul permanent pot fi invitați la ședințele acestuia în care se dezbate ordinea de zi, grupurile parlamentare au inițiativă legislativă etc. Grupurile parlamentare de la Camera

Deputaților au la dispoziție: sală de întruniri și alte spații pentru desfășurarea activității, precum și dotările de birou necesare; un număr de experți; mijloace de transport, o secretară dactilografă. Totul se asigură din bugetul Camerei. La Senat, pe lângă grupurile parlamentare pot fi angajați 1-5 experți, precum și un șef de cabinet.

În Parlamentul României au fost constituite maxim 11 grupuri la Camera Deputaților (în mandatul început în 1992) și minim 6, iar la Senat maxim 6 grupuri parlamentare (în mandatul început în 1992) și minim 5.

4.3. Opoziția parlamentară

Explicarea organizării și funcționării camerelor parlamentare implică înțelegerea efectelor participării partidelor politice la alegeri și la viața parlamentară. Ca rezultat al pluralismului politic în orice parlament ce funcționează într-un sistem democratic se identifică **majoritatea parlamentară** (care susține guvernul) și **opoziția** (minoritatea parlamentară). Acest sistem se găsește în multe țări (Australia, Brazilia, Italia, Malta). Această schemă parlamentară obligă toate tendințele parlamentare și partidele politice să se alinieze pe două «fronturi». În mod firesc majoritatea are un rol deosebit, deseori decisiv în funcția deliberativă a parlamentului. Un sistem democratic și elastic permite însă reflectarea în deciziile parlamentare și a celorlalte tendințe, care nu-s majoritare, dar care pot avea o asemenea perspectivă. De aceea opoziția, care poate fi majoritatea de mâine, ocupă, uneori, un loc oficial în cadrul instituțiilor politice și, deci, și a parlamentului. Unele sisteme constituționale merg până acolo încât asigură șefului opoziției o veritabilă funcție politică. El este considerat omologul primului ministru (*shadow Prime Minister*), poate fi consultat atunci când guvernul pregătește programul, are, adesea, același drept la cuvânt ca și primul ministru sau alți membri ai guvernului, primește, ca și primul ministru, o indemnizație oficială etc.

Această schemă (majoritate – opoziție) identificată în organizarea și activitatea parlamentului implică în sistemele parlamentare democratice reguli prin care **minoritatea parlamentară să fie protejată**, iar intervențiile sale să fie exprimate în conținutul deciziilor luate de către parlament. Aceeași schemă se reflectă și în ceea ce privește organele interne de lucru, prin regula în sensul căreia acestea trebuie să exprime, proporțional, configurația politică a parlamentului.

4.4. Birourile și comitetele

În funcție de structura concretă a parlamentelor, fiecare cameră sau parlamentul în întregul său își alege **birouri**, denumite uneori **permanente**. Aceste birouri sunt organe interne ale camerelor parlamentare (ale parlamentului

cu structură unicamerală) a căror organizare, atribuții și funcționare sunt stabilite prin constituție și regulamentele camerelor.

Biroul permanent este format din deputați, respectiv senatori, se alege pe durata unei legislaturi sau numai a unei sesiuni și cuprinde, de regulă, un președinte, vicepreședinți, secretari și chestori. Biroul permanent are o serie de atribuții care privesc buna organizare și desfășurare a lucrărilor camerei, sprijinirea activității deputaților sau senatorilor. Unele atribuții, precum prezidarea lucrărilor, măsurile de ordine, supunerea la vot, anunțarea rezultatului votului, aparțin, de regulă, președintelui biroului permanent, sau vicepreședintelui care-l înlocuiește. Unele constituții stabilesc că președintele Senatului asigură interimatul funcției de șef de stat (de exemplu Constituția SUA prin art. 1,3, pct. 4). Constituția României stabilește că interimatul funcției de Președinte al României se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților (art. 98).

380 În **România** fiecare cameră a parlamentului își alege câte un **birou permanent**. Constituția stabilește principalele reguli în acest domeniu, prin art. 64 alin. (2). Astfel, potrivit Constituției, președinții Birourilor permanente se aleg pe durata mandatului camerelor, în timp ce ceilalți membri ai birourilor permanente se aleg pe durata sesiunii. De asemenea Constituția permite revocarea membrilor birourilor permanente înainte de expirarea mandatului. Regulamentele Camerei Deputaților și Senatului stabilesc în detaliu organizarea și atribuțiile birourilor permanente. Aceste regulamente disting între președintele Camerei și restul biroului permanent cât privește alegerea și atribuțiile.

Atât președintele Camerei, cât și biroul permanent al acesteia se aleg **după constituirea legală a Camerei**. Președintele Camerei este și președintele biroului permanent, din care mai fac parte 4 vicepreședinți, 4 secretari și 4 chestori. În constituirea biroului permanent se are în vedere ca el să reflecte, pe cât posibil, **configurația politică** a camerei, așa cum rezultă aceasta din constituirea grupurilor parlamentare.

381 **Alegerea președintelui** Camerei se realizează prin vot secret, cu buletine de vot, pe care sunt înscrise numele și prenumele tuturor candidaților propuși de grupurile parlamentare. Există regula în sensul căreia fiecare grup parlamentar poate face o singură propunere.

Este declarat ales președinte al Camerei candidatul care obține, la primul tur de scrutin, votul a cel puțin jumătate plus unu din voturile tuturor membrilor Camerei. Dacă niciun candidat nu a întrunit numărul de voturi necesar, se organizează noi tururi de scrutin, în cadrul cărora va fi declarat președinte candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi din totalul voturilor exprimate.

Pentru alegerea vicepreședinților, secretarilor și chestorilor propunerile se fac de către grupurile parlamentare, în cadrul numărului de locuri din biroul permanent stabilit de către Cameră pentru fiecare grup parlamentar.

Biroul permanent al Camerei Deputaților are următoarele atribuții:

- a) propune Camerei data începerii și data încheierii sesiunilor parlamentare;
- b) solicită președintelui Camerei convocarea unei sesiuni extraordinare;
- c) supune aprobării Regulamentul Camerei, precum și propunerile de modificare a acestuia;
- d) prezintă Camerei Deputaților spre aprobare proiectul de buget al acesteia și contul de încheiere a exercițiului bugetar;
- e) pregătește și asigură desfășurarea, în bune condiții, a lucrărilor Camerei;
- f) primește și distribuie proiectele și propunerile de legi, precum și rapoartele comisiilor parlamentare;
- g) întocmește proiectul ordinii de zi a ședințelor și programul de lucru;
- h) organizează relațiile Camerei cu parlamentele altor state și cu organizațiile parlamentare pe baza consultării, în funcție de natura acțiunilor avute în vedere, a Comitetului director al Grupului Român al Uniunii Interparlamentare, a grupurilor parlamentare, a Comisiei de politică externă și a altor comisii parlamentare, informând Camera Deputaților asupra măsurilor stabilite, inclusiv cu privire la componența nominală a delegațiilor;
- i) supune spre aprobare Camerei Deputaților componența delegațiilor permanente la organizațiile parlamentare mondiale sau regionale, pe baza consultării grupurilor parlamentare și cu respectarea configurației politice a Camerei;
- j) aprobă statul de funcții și regulamentul serviciilor Camerei Deputaților; supune aprobării Camerei structura serviciilor acesteia;
- k) conduce și controlează serviciile Camerei;
- l) aprobă regulamentul privind paza și accesul persoanelor în sediul Camerei Deputaților;
- m) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de regulament, de legi sau însărcinări date de Cameră.

Enumerarea acestor atribuții evidențiază clar rolul și funcțiile Biroului permanent al Camerei Deputaților. Cât privește Senatul, Regulamentul acestuia prevede, în principiu, aceleași atribuții, cu nuanțări desigur.

Anumite **atribuții** sunt stabilite pentru președintele Camerei, ele putând fi exercitate, în condițiile regulamentului și de către vicepreședinții biroului permanent. Aceste atribuții sunt:

- a) convocarea în sesiuni;
- b) conducerea lucrărilor Camerei, fiind asistat de 2 secretari;
- c) conducerea lucrărilor biroului permanent;
- d) asigurarea ordinii în timpul dezbaterilor și respectării regulamentului;
- e) anunțarea rezultatului votării și a hotărârilor adoptate;
- f) reprezentarea Camerei în relațiile interne și externe;
- g) asigurarea legăturii cu celelalte autorități publice.

De asemenea, președinții Camerelor au unele atribuții privind controlul constituționalității realizat de către Curtea Constituțională.

384 Secretarii biroului permanent au ca atribuții: întocmirea listei înscrierilor la cuvânt; prezentarea propunerilor, amendamentelor și oricăror alte comunicări adresate adunării; efectuarea apelului nominal; notarea rezultatului votului; ținerea evidenței hotărârilor adoptate; vegherea la întocmirea stenogramelor și proceselor-verbale; asistarea președintelui în realizarea atribuțiilor care-i revin etc.

385 Chestorii au ca atribuții: verificarea modului de gestionare a patrimoniului camerei; exercitarea controlului financiar asupra cheltuielilor efectuate; prezentarea în cameră a bugetului acesteia și încheierea exercițiului bugetar anual; asigurarea menținerii ordinii în localul camerei etc.

386 În cazul parlamentelor cu structură bicamerală, uneori cele două camere lucrează în ședințe comune. În asemenea situații se constituie **comitetul parlamentului**, existând și un regulament propriu de funcționare. Asemenea situații se pot produce atunci când parlamentul îndeplinește și funcția constituantă sau când unele atribuții revin parlamentului în întregul său (de exemplu, ascultarea mesajului șefului de stat, ratificarea unor tratate internaționale).

Astfel, potrivit Decretului-lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului și Președintelui României, Camera Deputaților și Senatul în ședință comună constituiau de drept **Adunarea Constituantă** pentru adoptarea Constituției României. Adunarea constituantă și-a adoptat un Regulament de organizare și funcționare și și-a format **Comitetul Adunării Constituante**, compus din președinții, vicepreședinții și secretarii celor două camere. Ședințele Adunării Constituante erau prezidate prin rotație, de către președintele Senatului și președintele Adunării Deputaților.

Constituția actuală a României obligă cele două Camere să lucreze în ședință comună pentru rezolvarea problemelor stabilite prin art. 65, precum și prin alte articole ale sale. Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului identifică 27 de situații în care cele două Camere se întrunesc în ședințe comune. Organizatoric, pentru aceste ședințe nu se creează structuri noi, ci organismele de lucru ale celor două Camere funcționează în comun pe baza Regulamentului ședințelor comune. Lucrările ședințelor comune sunt conduse, alternativ, de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului, asistați de doi secretari, câte unul de la fiecare Cameră.

Pentru realizarea unei activități eficiente și, mai ales, a operativității în viața parlamentară, la unele parlamente este organizat **comitetul președinților** care cuprinde președintele camerei și președinții grupurilor politice parlamentare (ex. Spania, Belgia).

Aceste comitete ale președinților au atribuții în stabilirea ordinii de zi, evitându-se discuțiile, uneori interminabile, din plenul camerei.

4.5. Comisiile parlamentare

a. Definiție și funcții

Comisiile parlamentare sunt **organisme interne de lucru**. Ele au un rol **387** deosebit în **pregătirea lucrărilor**, precum și în **exercitarea funcțiilor parlamentare**, cu deosebire a celor legislativă și de control. Crearea comisiilor parlamentare este determinată de faptul că adunările parlamentare (camere) sunt prea numeroase pentru a delibera util dacă nu dispun de analize și studii prealabile. Acestea se realizează prin organisme mai restrânse, prin comisii, care au devenit **organisme esențiale** ale muncii parlamentare.

Trebuie precizate foarte clar raporturile dintre comisiile parlamentare și camerele parlamentului. În acest sens, subliniind rolul deosebit al comisiilor, ajutorul ce-l dau în munca parlamentară, trebuie să arătăm că **decizia aparține numai camerei sau parlamentului** care nu pot fi înlocuite de nimeni.

b. Clasificări

Comisiile parlamentare sunt de diferite categorii. Pe criteriul **duratei** pentru **388** care sunt alese, comisiile parlamentare sunt **permanente și temporare**.

Comisiile permanente, cele mai importante de altfel, sunt alese pe durata mandatului parlamentar, în timp ce **comisiile temporare** (*ad hoc*) sunt alese pe o durată mai scurtă de timp, durată determinată, mai ales, de problema ce li se repartizează spre studiu, avizare sau control.

Această clasificare a comisiilor parlamentare este cea mai răspândită, cu observația că, în țările care se inspiră după sistemul britanic, aceste două categorii nu sunt atât de nete și distincția se face mai mult după **criteriul competenței** și nu după cel al duratei.

Există, apoi, **comisii parlamentare comune pentru ambele camere** și comisii proprii fiecărei camere; **comisii speciale, comisii de anchetă, comisii de mediere**.

c. Componentă și desemnarea membrilor

Cât privește **desemnarea membrilor comisiilor parlamentare**, sunt prac- **389** ticate trei moduri: a) desemnarea lor de către organul director al parlamentului (Brazilia, Italia, Suedia); b) desemnarea lor de către o comisie anume constituită (Cipru, Irlanda, Norvegia), c) desemnarea lor de către cameră (Franța, România). În desemnarea membrilor unei comisii parlamentare se au în vedere calificarea, cunoștințele, competența, preferințele etc.

Cât privește posibilitatea parlamentarilor de a fi desemnați într-o comisie se poate constata că în unele țări este prevăzută obligația de a face parte dintr-o comisie, țări în care parlamentarii pot face parte numai dintr-o comisie, țări în care pot face parte din cel mult două comisii. De asemenea în unele sisteme există și membri supleanți.

În sistemul parlamentar românesc, potrivit Constituției, camerele își pot constitui comisii permanente, comisii de anchetă, comisii speciale. De asemenea, se pot constitui comisii comune pentru Camera Deputaților și Senat.

d. Comisiile permanente

390 În activitatea parlamentară comisiile permanente au un rol deosebit, ele fiind alese pe durata mandatului camerei (parlamentului) sau a sesiunii. Pentru ca activitatea acestor comisii să fie utilă și eficientă ele sunt, în general, specializate pe domenii de activitate, precum: economie și finanțe, afaceri externe, știință și învățământ, apărare, sănătate etc.

În legătură cu specializarea comisiilor se consideră că cea mai bună soluție este asigurarea unei corespondențe între competența comisiilor parlamentare și a diferitelor departamente ministeriale. Acest sistem este practicat în multe țări (Canada, SUA, Japonia, Spania etc.) În alte țări nu se practică o corespondență strictă.

Comisiile permanente sunt organisme interne ale parlamentului de studiere și avizare, precum și de control. Numărul comisiilor permanente, denumirea lor, gradul de specializare diferă de la un sistem constituțional la altul.

NUMĂRUL COMISIILOR PERMANENTE

Număr de comisii	Camera înaltă	Camera populară
0	0	2
1 – 5	4	23
6 – 10	6	18
11 – 15	6	16
16 – 20	6	14
21 – 25	3	3
Mai mult de 25	27	7
TOTAL	52	83

cf. „Les parlements dans le monde”, op. cit.

Camerele parlamentare pot înființa dintre membrii proprii sau și prin atragerea unor persoane din afara lor, delegații, comitete. De exemplu, Camera reprezentanților din Belgia desemnează delegații în organisme internaționale, un comitet de avizare, însărcinat cu probleme europene, un comitet de avizare pentru emanciparea socială.

Tot în Belgia, Camera reprezentanților se poate constitui în comitet secret la cererea Președintelui său sau a zece deputați (art. 44 din Regulament).

În Elveția, în Consiliul Statelor (cameră a parlamentului federal) există două comisii separate pentru controlul constituțiilor cantonale și pentru petiții, în timp ce la Consiliul Național există o singură comisie pentru petiții și examinarea constituțiilor cantonale.

În mod firesc comisiile permanente sunt organizate și în cele două camere ale Parlamentului României.

Astfel, Adunarea Deputaților aleasă în 1990 și-a organizat următoarele 391 comisii permanente:

1. Comisia economică;
2. Comisia pentru buget și finanțe;
3. Comisia pentru industrie și servicii;
4. Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii pentru agricultură;
5. Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale;
6. Comisia pentru echilibrul ecologic și protecția mediului;
7. Comisia pentru administrația centrală și locală, amenajarea teritoriului și urbanism;
8. Comisia pentru muncă, sănătate, protecție socială și statutul femeii în societate;
9. Comisia pentru învățământ, știință, tineret, sport;
10. Comisia pentru cultură, artă, mijloace de informare în masă;
11. Comisia juridică, de disciplină și imunități;
12. Comisia pentru cercetarea abuzurilor și pentru petiții;
13. Comisia de validare.

Trebuie menționat că Regulamentul votat de Adunarea Deputaților aleasă în luna mai 1990 nominaliza comisiile permanente. Cât privește Regulamentul Senatului din anul 1990, acesta nu nominaliza comisiile permanente, ci prevedea (art. 24) că numărul, denumirea și competența fiecărei comisii permanente se va hotărî de Senat, la propunerea Biroului permanent – în prima ședință ce urmează adoptării regulamentului său. Procedând astfel, prin Hotărârea nr. 17 din 3 iulie 1990 privind aprobarea denumirii domeniilor de activitate și numărul comisiilor permanente ale Senatului, acesta a organizat următoarele comisii permanente:

1. Comisia economică și pentru problemele de industrie, comerț, transporturi, telecomunicații, servicii;
2. Comisia de politică financiară, bancară și bugetară;
3. Comisia pentru agricultură, industrie alimentară, silvicultură, protecția mediului înconjurător;
4. Comisia de politică și pentru drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului;
5. Comisia pentru muncă, probleme sociale, sănătate;
6. Comisia pentru artă, cultură și mijloace de informare în masă;
7. Comisia pentru administrația generală și locală de stat;
8. Comisia juridică, de numiri, disciplină și imunități;
9. Comisia de validări și petiții;
10. Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport.

Trebuie adăugat că este în practica parlamentară românească modificarea numărului și denumirii comisiilor permanente, competența lor numerică și nominală, lucru firesc față de evoluția problemelor ce sunt în sarcina organului reprezentativ suprem. Asemenea modificări nu alterează însă regulile generale consacrate constituțional și regulamentar.

392 Regulamentele Camerelor Parlamentului României stabilesc **competența comisiilor permanente**, plecând de la faptul că acestea sunt organe de lucru ale parlamentarilor înființate cu scopul de a îndeplini însărcinările ce le sunt încredințate în vederea pregătirii lucrărilor Camerelor. Astfel comisiile permanente: avizează proiectele de legi și propunerile legislative, precum și amendamentele; efectuează anchete parlamentare; dezbate și hotărăsc asupra altor probleme trimise de Biroul permanent.

393 **Organizarea comisiilor permanente** rezultă din regulamentele Camerei Deputaților și Senatului. Membrii comisiilor permanente sunt aleși de către fiecare Cameră pe principiul reprezentării proporționale a grupurilor parlamentare sau prin negocieri între reprezentanții acestora. Candidaturile se propun de grupurile parlamentare, în limita locurilor ce rezultă din proporționalitatea menționată mai sus, iar membrii comisiilor sunt desemnați prin acordul președinților grupurilor parlamentare, cu respectarea principiului reprezentării proporționale a acestora. Trebuie adăugată, aici, și regula în sensul căreia un deputat sau un senator trebuie să facă parte din cel puțin o comisie permanentă.

După desemnarea lor, în prima ședință, comisiile își aleg birourile, cu respectarea și aici a configurației politice a Camerelor. **Biroul comisiei** este format din președinte, vicepreședinți și secretari în numărul prevăzut de regulamentele parlamentare. Biroul comisiei permanente organizează activitatea comisiei. Unele atribuții revin **președintelui biroului**, și anume: reprezentarea comisiei; conducerea ședințelor; propunerea de participare și a altor persoane la ședințele acestora; menținerea legăturilor cu alte comisii, eventual prin participarea la activitatea acestora. Cât privește vicepreședinții biroului, aceștia îndeplinesc, pe rând, atribuțiile președintelui, în lipsa acestuia. Cât privește secretarii biroului, ei asigură redactarea actelor comisiei și efectuează numărătoarea voturilor, țin evidențele necesare etc.

e. Comisiile temporare (ad-hoc)

394 Aceste comisii pot fi alese pentru orice probleme sau domenii de activitate, pentru o problemă (afacere) determinată. Atribuțiile lor se limitează la scopul înființării. De regulă sunt alese comisii temporare pentru redactarea unor proiecte de legi sau pentru exercitarea unui control aprofundat în anumite domenii de activitate (ele se regăsesc aici sub denumiri ca «de anchetă», «speciale» etc.). Atunci când sunt înființate trebuie să li se stabilească atât împuternicirile, cât și modul de lucru. Întotdeauna, în lipsa unor dispoziții exprese în această privință, comisiilor temporare li se aplică aceleași reguli

ca și comisiilor permanente. Între comisiile temporare și cele permanente nu există deosebiri, afară doar de perioada de timp pentru care sunt constituite. Comisiile temporare există până când și-au îndeplinit misiunea pentru care au fost alese, în timp ce durata comisiilor permanente nu este dată de sarcinile lor, ci de durata mandatului camerei parlamentului.

f. Comisiile speciale („select committees”)

Comisiile speciale sunt acele comisii alese (desemnate) pentru a examina o problemă aparte, specială și pentru a face recomandări camerei parlamentare. 395 Ele examinează foarte rar proiecte de legi. Sunt alese pentru o durată de timp necesară rezolvării problemei, fiind, deci, **comisii temporare**. În unele cazuri pot fi alese pe întreaga durată a sesiunii parlamentare, uneori fiind denumite comisii speciale ale sesiunii.

Comisii speciale se întâlnesc în parlamentul britanic, precum și în țările care imită sistemul parlamentar britanic.

Constituția României, prin art. 64 alin. (4), prevede posibilitatea înființării de comisii speciale, iar regulamentele Camerei Deputaților și Senatului detaliază aceste prevederi.

g. Comisiile fără specialitate („standing committees”)

Comisiile fără specialitate sunt specifice sistemului parlamentar britanic și sunt comisii însărcinate să examineze proiecte sau propuneri de legi determinate. 396 Competențele lor nu sunt specializate, în sensul că nu au un domeniu propriu asupra căruia acționează. Ele sunt desemnate prin literele alfabetului (A, B, C etc.), nu sunt limitate ca număr, dar rar sunt mai multe de zece. Sunt sesizate de către *speaker* cu proiectul sau propunerea de lege, care, după ce a trecut în a doua lectură, nu este retrimis nici Comisiei întregii camere, nici unei comisii speciale sau unei comisii mixte a celor două camere.

h. Comisia întregii camere

O asemenea comisie se găsește în sistemul parlamentar britanic și, sub o formă sau alta, în multe țări al căror regim parlamentar este de inspirație britanică. Comisia întregii camere este un organ de lucru care cuprinde pe toți membrii camerei. Lucrările sale sunt prezidate de către un președinte care-l înlocuiește pe *speaker*. Comisia întregii camere lucrează după reguli mai simple și intervine numai în anumite cazuri precum proiecte cu caracter constituțional sau în probleme fiscale. 397

i. Comisiile comune (mixte)

Parlamentele cu structuri bicamerale își aleg și unele comisii comune (mixte), pentru probleme (domenii) de interes comun pentru ambele Camere. 398 Comisiile mixte pot fi permanente sau temporare.

Parlamentul României ales în 1990 și-a ales asemenea **comisii comune**, și anume: Comisia pentru apărarea și asigurarea ordinii publice; Comisia de politică externă. Posibilitatea organizării de comisii comune este prevăzută atât în Constituție (art. 64), cât și în regulamentele celor două Camere, precum și în Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

399 Tot o comisie comună a fost și **Comisia de redactare** a proiectului de Constituție a României, înființată de către Parlament, ca Adunare Constituantă, prin Hotărârea nr. 2 din 11 iulie 1990. Această comisie era formată din deputați, senatori și specialiști în domeniul dreptului constituțional și al altor științe socio-umane.

Prin Regulamentul Adunării Constituante s-a stabilit că această comisie își va alege un președinte, doi vicepreședinți și doi secretari și își va adopta un regulament de funcționare. În cadrul comisiei hotărârile se luau cu votul majorității membrilor, cu precizarea că specialiștii membri ai comisiei nu au avut vot deliberativ. Comisia de redactare a proiectului de Constituție a funcționat pe baza unui regulament propriu, care se completa cu regulamentele celor două Camere privind comisiile parlamentare.

Prin Hotărârea nr. 26 din 13 mai 1993, Camera Deputaților și Senatul au instituit o comisie specială pentru elaborarea propunerii legislative privind statutul deputatului și senatorului, formată din 16 deputați și 16 senatori (M.Of. nr. 100 din 20 mai 1993). Este un exemplu clasic de comisie specială și comună.

j. Comisiile de anchetă

400 Categorie de comisii ce pot fi create de către adunările parlamentare, denumirea lor evocă exact scopul creării lor. De regulă, ele sunt comisii **temporare** și, desigur, **speciale**.

Potrivit Regulamentelor parlamentare, fiecare dintre cele două Camere poate înființa o comisie de anchetă, la cererea unei treimi dintre membrii săi. Comisia de anchetă poate cita ca martor orice persoană care poate avea cunoștință despre vreo faptă sau împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza în care formează obiectul activității comisiei. La cererea comisiei, orice persoană care cunoaște vreo probă sau deține vreun mijloc de probă este obligată să le aducă la cunoștință sau să le înfățișeze. Este, de asemenea, prevăzută obligația instituțiilor și organizațiilor de a-și da concursul la solicitările comisiei de anchetă, desigur în condițiile legii. În vederea aflării adevărului, comisiile au dreptul de a solicita experți și expertize.

Pentru ca activitatea comisiei să se poată realiza în bune condiții, regulamentele stabilesc că dispozițiile legale privind citarea, prezentarea și ascultarea martorilor, precum și cele privitoare la prezentarea și predarea obiectelor sau înscrisurilor, ori efectuarea expertizelor, se aplică în mod corespunzător. De asemenea, mărturia mincinoasă se sancționează.

k. Comisiile de mediere

Comisiile de mediere se formează în parlamentele cu structură bicamerală 401 perfectă sau cvasiperfectă atunci când în procedura de legiferare intervin soluții legislative diferite între cele două Camere. Ori legea este opera întregului Parlament și ea trebuie să conțină reglementări unitare. În asemenea situații se încearcă medierea între cele două Camere și unul din mijloacele prevăzute de către lege este tocmai comisia de mediere.

Anterior revizuirii Constituției comisiile de mediere erau prevăzute atât pentru activitatea de legiferare obișnuită a Parlamentului, cât și pentru îndeplinirea funcției de constituantă derivată. Ulterior revizuirii, comisiile de mediere mai subzistă numai pentru adoptarea legilor constituționale (art. 151 din Constituția revizuită). Ca măsură tranzitorie, comisiile de mediere au fost menținute doar pentru legile care se aflau în curs de dezbateră la cele două Camere la data adoptării legii de revizuire a Constituției.

Regulamentele Camerelor Parlamentului României, modificate, și ele, ca urmare a revizuirii Constituției, stabilesc cum se organizează și cum funcționează Comisiile de mediere. Comisia de mediere este formată din 7 deputați și 7 senatori, desemnați de birourile permanente, la propunerea grupurilor parlamentare. Comisia se întrunește la convocarea președintelui comisiei sesizate în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul legii constituționale. Comisia își stabilește regulile de lucru și termenul până la care va prezenta raportul său. Prezidarea lucrărilor se realizează prin rotație de către un senator și un deputat, în ordinea stabilită de comisie. Hotărârile se iau cu majoritatea membrilor, iar, în caz de paritate, votul președintelui este hotărâtor. Atunci când comisia nu ajunge la un acord sau când una din Camere nu aprobă raportul comisiei de mediere, textele aflate în divergență se supun dezbaterii Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună, care vor adopta textul definitiv conform art. 151 alin. (2) din Constituție cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor.

l. Reguli privind funcționarea comisiilor parlamentare

Funcționarea comisiilor parlamentare este supusă unor reguli detaliate, 402 înscrise, de obicei, în regulamentele parlamentare.

În legătură cu aceste reguli, se observă că ele privesc comisiile permanente, pentru că acestea au rolul cel mai important. Sunt însă prevăzute și reguli proprii comisiilor speciale sau de anchetă, dar numai în măsura în care ele derogă sau completează pe cele privind comisiile permanente. Vom explica aceste reguli astfel cum rezultă ele din regulamentele Camerelor Parlamentului României. Trebuie subliniat însă că asemenea reguli sunt larg folosite în parlamentele lumii și, ca atare, nuanțările acestor regulamente nu pot schimba substanțial regulile încetățenite.

Ședințele comisiei sunt **convocate** de către președintele sau vicepreședintele acesteia, care îl înlocuiește. Deputații și senatorii sunt obligați să participe la

aceste ședințe. Regula este că ședințele **nu sunt publice**, dar, participarea și a altor persoane fiind necesară, desigur că există și destul de multe excepții. Astfel, au acces la lucrările comisiilor miniștrii, specialiștii și alte persoane invitate, deputații și senatorii care au făcut propuneri în problema discutată, specialiștii din consiliul legislativ, delegați ai presei, radioului, televiziunii, în condițiile prevăzute de regulamente.

Comisia poate lucra, în același timp, cu plenul, dacă există încuviințarea acestuia. Având în vedere rolul deosebit al comisiilor parlamentare, regulamentele camerelor prevăd că acestea vor stabili zilele rezervate activității în comisie.

Comisia hotărăște cu votul a cel puțin jumătate plus unu din numărul membrilor săi, la vot, participând numai membrii comisiei. Votul este, ca regulă, **vot deschis**, dar comisia poate hotărî și vot secret.

Avizele și rapoartele comisiilor sunt prezentate de către raportorii acestora. Acestea vor cuprinde, obligatoriu, pe lângă opinia majorității membrilor comisiei și părerea contrară, motivată, a celorlalți parlamentari din comisie.

Sesizarea comisiilor cu materialele respective se face de către biroul permanent al camerei. Dacă o comisie se consideră competentă în avizarea unui proiect ce se află în studiul altei comisii, poate cere biroului să facă acest lucru, precum și dacă apreciază că proiectul ce este în studiul său este de competența altei comisii, cere biroului permanent să i-l trimită. Comisia sesizată în fond va putea stabili un termen în care celelalte comisii să-și prezinte avizele, va putea încuviința ca la lucrările ei să participe, cu vot consultativ, raportorul sau raportorii comisiilor sesizate pentru avize. În raportul său, comisia sesizată în fond va trebui să motiveze fie respingerea acestuia, fie admiterea lui cu modificări.

Comisiile pot ține și ședințe comune. Trebuie adăugat că și alte reguli de detaliu sunt prevăzute în regulamente, reguli care să permită o bună funcționare și o eficiență sporită a acestor comisii parlamentare.

§5. Funcționarea parlamentului

5.1. Mandatul sau legislatura

403 Reguli privitoare la funcționarea adunărilor parlamentare se găsesc înscrise atât în Constituție, cât și, îndeosebi, în regulamentele de funcționare a camerelor. Înțelegerea funcționării parlamentului implică explicarea noțiunilor de mandat, sesiune și ședință parlamentară, precum și a corelațiilor ce există între acestea.

Prin **mandat sau legislatură** se înțelege perioada de timp pentru care este ales parlamentul (sau camerele) și își exercită împuternicirile sale. Parlametele sunt alese în general pentru un mandat de 4 sau 5 ani. Unele camere ale

parlamentului se pot reînnoi la 2 sau 3 ani, cu câte o treime; această regulă se întâlnește, de exemplu, la Senatul S.U.A sau la cel al Franței. Mandatul parlamentar se încheie la expirarea termenului, afară de cazul când camerele sunt dizolvate mai înainte sau se autodizolvă.

Tabel orientativ
Durata legală a mandatului parlamentar

Număr de țări	Cameră înaltă		Cameră joasă (sau mică)	
Durata (în ani)				
2	0		1	
3	1		6	
4	6		28	
5	6		47	
6	7		3	
7	0		0	
8	1		0	
9	2		0	
Variabil	3		0	
Pe viață sau până la pensie	2		0	
TOTAL	28		83	
Pe viață	- Camera lorzilor			
Până la pensie	- senatori Canada (75)			

cf. „Les parlements dans le monde”, op. cit.

În general, **mandatul parlamentului** începe la data când au loc alegerile de deputați și senatori și încetează la data efectuării alegerilor pentru noul parlament. Unele constituții prevăd că mandatul parlamentului nu poate înceta înainte de încheierea legislaturii. Alte constituții, precum cea a României, prevăd și posibilitatea dizolvării parlamentului, act ce are ca efect încetarea mandatului mai înainte de expirarea termenului. 404

De asemenea, unele constituții prevăd posibilitatea prelungirii mandatului în cazul în care se constată existența unor împrejurări care fac imposibilă desfășurarea alegerilor (starea de război, starea de asediu, calamități naturale). Prolungirea mandatului în asemenea situații se stabilește numai de către parlament, pe durata împrejurărilor ce au determinat-o.

Cât privește Parlamentul României, art. 63 din Constituția revizuită prevede că **mandatul** Camerei Deputaților și Senatului este de 4 ani și că acest mandat se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, până la încetarea acestora. Alegerile pentru noile Camere vor avea loc în termen de cel mult trei luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea 405

Parlamentului. Parlamentul nou ales se întrunește, la convocarea Președintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri. Pentru a atenua influența parlamentarilor în funcție în alegerile ce urmează expirării mandatului sau dizolvării acestuia și desigur pentru a găsi o soluție de asigurare a continuității conducerii la acest înalt nivel statal, Constituția stabilește că mandatul Camerelor se prelungește până la întrunirea legală a noului Parlament. Această prelungire nu dă însă Parlamentului totalitatea împuternicirilor din timpul mandatului normal. Astfel, pe perioada acestei prelungiri a mandatului, Parlamentul nu poate revizui Constituția și nu poate adopta, modifica sau abroga legi organice. Tot în ideea garantării unei necesare continuități în activitatea parlamentară, Constituția a prevăzut și că proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a Parlamentului precedent își continuă procedura în noul Parlament.

5.2. Sesiunea

406 Camerele parlamentare își desfășoară activitatea periodic, principala formă de lucru fiind sesiunea.

a. Categorii de sesiuni

407 Sesiunile parlamentare sunt sesiuni ordinare și sesiuni extraordinare. Sesiunile ordinare sunt acele sesiuni în care Camera (adunarea, parlamentul) este obligată a se întruni, numărul lor fiind expres prevăzut prin lege. În Elveția, Camerele se întrunesc în sesiuni ordinare de patru ori pe an, și anume primăvara (martie), vara (iunie), toamna (septembrie-octombrie) și iarna (noiembrie-decembrie). Sesiunile ordinare durează trei săptămâni. Potrivit art. 66 alin. (1) din Constituția României, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an.

Sesiunile extraordinare sunt acele sesiuni care se pot ține ori de câte ori este nevoie, în afara sesiunilor ordinare. Desigur, sesiunile extraordinare se realizează acolo unde durata în timp a sesiunilor este limitată. Potrivit art. 66 alin. (2) din Constituția României, Camera Deputaților și Senatul se întrunesc și în sesiuni extraordinare.

b. Convocarea sesiunilor parlamentare

408 Trebuie să subliniem că evoluția sistemelor constituționale a implicat și câștigarea dreptului Parlamentului de a-și hotărî independent funcționarea sa. Regulile privind funcționarea Parlamentului au constituit obiect de dispută, mai ales în secolul al XIX-lea în Europa, guvernele depunând eforturi pentru a frâna dezvoltarea Camerelor parlamentare. La început dreptul de a convoca aceste sesiuni a aparținut guvernului (executivului în general), care putea să influențeze viața parlamentară convocându-le cât mai rar. Pe parcurs însă

Parlamentul și-a consolidat poziția sa de putere deliberativă, având dreptul de a decide singur când să se reunească în sesiune. Dacă verificăm dispozițiile constituționale actuale, vom observa că adunările pot fi convocate în sesiune fie de către șefii de state, fie de către președinții camerelor, fie de către alte organisme (birouri, comitete). Acolo unde numărul și durata sesiunilor sunt explicit prevăzute prin constituție, problema organului competent a convoca nu este, de fapt, o problemă. Dacă însă convocarea ca atare poate produce anumite efecte mai importante este normal ca autonomia funcțională a parlamentului să justifice soluția convocării de către președinții camerelor sau de către birourile camerelor. Convocarea sesiunilor de către șeful de stat apare, în această viziune, ca o imixtiune în autonomia parlamentară.

Cât privește inițiativa convocării în sesiuni, ea este diferită, după cum este vorba de sesiuni ordinare sau de sesiuni extraordinare. Există, de asemenea, reguli exprese privind perioada de timp în care se pot desfășura sesiunile, precum și termenul în care trebuie convocate. Sunt și reguli privind convocarea primei sesiuni, sesiunea de constituire.

Conform art. 66 alin. (3) din Constituția României, convocarea, în orice tip de sesiune, revine președinților camerelor și se realizează prin decizie. În legătură cu acest aspect trebuie reținute însă și dispozițiile art. 63 alin. (3), potrivit cărora Parlamentul nou ales se întrunește la convocarea **Președintelui României** în cel mult 20 de zile de la alegeri. Trebuie menționată și ipoteza convocării de drept a Parlamentului, ipoteză ce rezultă din art. 92 alin. (3) și 93 alin. (2) din Constituție. Astfel, potrivit art. 92 alin. (3), Parlamentul se convoacă de drept în 24 de ore în cazul declanșării unei agresiuni armate împotriva României, iar, potrivit art. 93 alin. (2), convocarea de drept se realizează în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență. De asemenea, Parlamentul se convoacă obligatoriu în sesiune în situația adoptării ordonanțelor de urgență, prevăzute la art. 115 alin. (5) din Constituție.

c. Durata sesiunilor

Durata sesiunilor este fie stabilită explicit prin lege, fie, de regulă, durează 409 până la epuizarea problemelor înscrise pe ordinea de zi, în afara situațiilor când se hotărăște închiderea sau suspendarea lor.

Dispozițiile Constituției României în acest domeniu valorifică procedee eficiente și practice. În ce privește sesiunile ordinare, Constituția stabilește că acestea sunt două pe an, menționând și perioada calendaristică în care se desfășoară. Astfel, prima sesiune ordinară începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iunie. Cea de a doua sesiune ordinară începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

Cât privește sesiunile extraordinare acestea pot fi convocate la inițiativa Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

5.3. Ședințele

410 În cadrul sesiunilor, camerele parlamentului lucrează în ședințe, care se desfășoară potrivit regulamentelor de funcționare. Cât privește ședințele, trebuie avut în vedere că, potrivit Constituției, Camera Deputaților și Senatul lucrează în **ședințe separate și ședințe comune**. Constituția nominalizează prin art. 65 alin. (2) situațiile în care Camerele lucrează în ședințe comune, menționând că desfășurarea acestora este stabilită prin regulament. Aceste ședințe sunt publice, cu excepția situațiilor când se hotărăște ședință secretă.

Prezidarea ședințelor aparține, de regulă, președintelui Camerei, ajutat de membri ai biroului, toți sau numai unii prin rotație. Potrivit regulamentelor Camerelor Parlamentului României, conducerea lucrărilor aparține Președintelui Camerei sau, în lipsa acestuia, unuia din vicepreședinți, ajutat de doi secretari. Lucrările ședințelor comune sunt conduse, alternativ, de președintele Camerei Deputaților și de președintele Senatului, asistați de doi secretari, câte unul de la fiecare Cameră.

Lucrările primelor ședințe, după alegeri, până la alegerea președinților Camerelor și birourilor permanente, sunt prezidate de către cel mai în vârstă deputat sau senator, asistat de secretari.

Ședințele se țin la sediul camerei, în zilele și orele stabilite prin programul de lucru adoptat de către cameră.

Astfel, potrivit regulamentului, Camera Deputaților își desfășoară activitatea în plen, în comisii și în grupurile parlamentare, pe parcursul a patru sau cinci zile consecutive din săptămână, potrivit programului stabilit de ea, la propunerea Biroului permanent. A cincea zi din săptămână, de regulă, potrivit programului, este rezervată activității în circumscripțiile electorale în care deputații au fost aleși. La propunerea Biroului permanent se vor putea ține ședințe și după un alt program.

Cât privește Senatul, acesta își desfășoară activitatea în plen și pe comisii, de regulă, în zilele de luni, marți, miercuri și joi. La propunerea Biroului permanent se vor putea ține ședințe sau efectua deplasări ale senatorilor în județe și după un alt program. La ședințe au dreptul să participe, în afara deputaților sau senatorilor, membrii sau reprezentanții Guvernului, diplomați, reprezentanți ai presei, radioului și televiziunii, precum și cetățeni, pe baza autorizației sau invitației emise de secretarul general al aparatului Camerei, în condițiile stabilite de Biroul permanent.

411 Camera parlamentului lucrează valabil dacă în sala de ședință sunt prezenți cel puțin jumătate plus unul din numărul total al membrilor săi, adică dacă este **înrunit cvorumul de ședință**. De aceea, deputații și senatorii sunt obligați să fie prezenți la lucrările Camerei și să se înscrie pe lista de prezență, ținută de unul din secretari. Deputatul sau senatorul care nu poate lua parte la ședință, din motive independente de voința sa, va trebui să anunțe din timp biroul permanent, menționând cauzele care îl împiedică să participe. Trebuie observat

că, deoarece Regulamentul Camerei Deputaților, în redactarea actuală, prevede că aceasta poate lucra concomitent atât în plen, cât și în comisii, regulile de mai sus se vor aplica corespunzător.

De regulă, programul fiecărei ședințe cuprinde, în ordine: comunicări, întrebări, anunțări de interpelări, propuneri de modificare a ordinii de zi, discutarea problemelor de pe ordinea de zi.

Pentru a discuta asupra problemelor înscrise pe ordinea de zi deputații și senatorii iau cuvântul, dacă-l cer și primesc de la președintele Camerei, în ordinea înscrierii la cuvânt. Membrii Guvernului pot lua cuvântul dacă cer, indiferent dacă s-au înscris sau nu la cuvânt și indiferent de ordinea înscrierii. Luările de cuvânt trebuie să poarte numai asupra problemelor înscrise pe ordinea de zi. De aceea, dacă vorbitorul se îndepărtează de la chestiunea pentru care i s-a dat cuvântul, președintele îi atrage atenția, și dacă nu se conformează, îi poate retrage cuvântul. Este interzis dialogul între vorbitorii aflați la tribună și persoanele aflate în sală.

De asemenea, există regula de a se vorbi numai de la tribună. De regulă, o serie de probleme au **prioritate** în discuție și pot fi ridicate oricând, și anume: aplicarea regulamentului; prelungirea, suspendarea sau amânarea ședinței; amânarea sau închiderea dezbaterii asupra problemelor în discuție; închiderea ședinței.

Dezbaterile parlamentare se înregistrează pe bandă magnetică, se stenografiază și se publică în Monitorul Oficial, cu excepția celor din ședințele secrete. De asemenea, se întocmesc și procese-verbale pentru fiecare ședință. 412

Sunt de reținut și alte reguli privind desfășurarea ședințelor parlamentare precum: cel care conduce ședința are obligația de a veghea la respectarea regulamentului și menținerea ordinii în sala de ședințe; este interzisă proferarea de insulte sau calomnii atât de la tribună, cât și din sala de ședințe; invitații la ședințe trebuie să păstreze liniștea și ordinea; reguli pentru presă, radio și televiziune.

Câteva explicații sunt pertinente și în ce privește **ordinea de zi** a ședințelor parlamentare. Față de rolul și locul parlamentului în sistemul constituțional, apare cu prisosință cerința ca numai acesta să examineze și să hotărască asupra problemelor pe care trebuie să le discute. 413

Nici Constituția și nici legile nu stabilesc un inventar al problemelor ce ar putea figura pe ordinea de zi a camerelor. Stabilirea ordinii de zi de către cameră este una din prerogativele independenței parlamentului, singurul care are și trebuie să aibă dreptul de inițiativă și de amendare. Stabilirea problemelor de pe ordinea de zi nu poate fi încredințată altui organism, guvernului de exemplu, pentru că acesta ar evita problemele care-l jenează. În sistemul francez actual, se practică «ordinea de zi prioritară» care permite guvernului de a plasa în fruntea ordinii de zi chestiunile și problemele pe care vrea să le discute la început.

Desigur, în stabilirea ordinii de zi, majoritatea parlamentară are un rol aparte, dar sistemele democratice asigură garanții și pentru exprimarea minorității parlamentare, prin dreptul de inițiativă legislativă, care aparține și parlamentarilor, prin dreptul de amendare a ordinii de zi etc.

Arătăm că nu se practică sistemul unui catalog cuprins explicit în lege. Cu toate acestea prin interpretarea Constituției și a regulamentelor camerelor rezultă, totuși, unele probleme care, obligatoriu, trebuie să figureze pe ordinea de zi a primei ședințe a camerei unui parlament. Astfel, ordinea de zi trebuie să cuprindă obligatoriu verificarea legalității alegerii (sau desemnării) deputaților și senatorilor, în care scop se aleg comisii de validare. De asemenea, pe ordinea de zi a primei ședințe trebuie să figureze alegerea președintelui Camerei, a Biroului permanent, desemnarea membrilor în comisiile permanente, eventual chiar adoptarea regulamentului de funcționare, în cazul în care se consideră că cel existent trebuie înlocuit.

Proiectul ordinii de zi este întocmit de către Biroul permanent al Senatului, iar adoptarea sa revine numai Senatului.

Cât privește Camera Deputaților, ordinea de zi și programul de lucru se adoptă de Comitetul ordinii de zi până la sfârșitul fiecărei săptămâni de lucru a Camerei. Comitetul ordinii de zi este un organ creat mai recent, format din președintele Camerei Deputaților și liderii grupurilor parlamentare sau locțiitorii acestuia.

5.4. Sistemul de vot

subiect individual

Asupra problemelor discutate, camerele parlamentului hotărăsc prin vot care poate fi deschis sau secret, stabilind pentru fiecare problemă în parte și felul votului, afară de cazul în care chiar prin regulamentele de organizare și funcționare se stabilește și caracterul votului. Astfel, art. 34 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului prevede votul secret cu bile pentru acordarea votului de încredere Guvernului sau adoptarea moțiunii de cenzură. Votul deschis se exprimă prin ridicarea de mâni, apel nominal, ridicare în picioare sau vot electronic.

Votarea publică prin apel nominal se face în modul următor: președintele explică obiectul votării și sensul cuvintelor **pentru** și **contra**; unul dintre secretari dă citire numelui și prenumelui deputaților; fiecare deputat sau senator răspunde *pentru* sau *contra*. După încheierea apelului se repetă numele și prenumele deputaților, respectiv senatorilor care nu au răspuns.

Votul secret se exprimă prin buletine, prin bile sau electronic. Regulamentele de funcționare stabilesc ca fiind obligatoriu votul cu buletine (desigur când s-a hotărât vot secret), atunci când sunt alese persoane în funcții, iar votul prin bile în cazul votării legilor sau a unor hotărâri. Votul *pentru*, în cazul buletinelor, presupune ca deputatul sau senatorul să lase neatins numele persoanei înscrise

pe buletin, iar votul *contra* presupune ștergerea lui. Pentru votul secret cu bile, în fața președintelui se așează o urnă albă și o urnă neagră. Se înmânează fiecărui deputat sau senator o bilă albă și una neagră. Depunerea bilei albe în urna albă și a celei negre în urna neagră înseamnă vot pentru, iar depunerea bilei albe în urna neagră și a bilei negre în urna albă înseamnă vot contra.

Constituția cuprinde chiar ea unele dispoziții privind **sistemul de vot** în camerele parlamentului. 417

Astfel, proiectul sau propunerea de revizuire a Constituției trebuie adoptată de către Camera Deputaților și de Senat, cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, iar, dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, cele două camere, în ședință comună, hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor (art. 151)

Tot cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, camerele Parlamentului, în ședință comună, hotărăsc punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare [art. 96 alin. (1)]. Legile organice și regulamentele camerelor se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei camere [art. 76 alin. (1)]. Votul majorității deputaților și senatorilor se cere și pentru suspendarea din funcție a Președintelui României [art. 95 alin. (1)], pentru investitura Guvernului [art. 103 alin. (3)], pentru adoptarea moțiunii de cenzură [art. 113 alin. (1)]. Cât privește legile ordinare și hotărârile, ele se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare cameră [art. 76 alin. (2)].

Sistemul de vot în parlament a cunoscut o anumită evoluție, el exprimând, desigur, **autonomia parlamentului**. Mai întâi guvernării au preferat votul secret, pentru că acesta permite parlamentarilor să susțină guvernul fără ca electoratul să observe. Această viziune se justifică prin teoria mandatului reprezentativ și suveranitatea parlamentară. Pe parcurs s-a impus și votul deschis, sub presiunea cetățenilor, votul secret subzistând în cazul alegerilor în funcții. Concomitent cu dezvoltarea partidelor politice, tendința este de a se prefera votul deschis, care permite un control clar asupra opțiunilor, iar guvernului un control deschis asupra majorității parlamentare care trebuie să-l susțină. 418

Tabel orientativ

VOT PUBLIC (DESCHIS) SAU VOT SECRET

Țări	
Public (în afară dacă se decide altfel)	20
Public	23
Public, afară de numiri și alegeri	28
De obicei secret	1
Potrivit deciziei Prezidiului (biroului)	1
Total	83

Cf. „Les parlements dans le monde”, op. cit., p. 535

§6. Deputații și senatorii

6.1. Prezentare generală

419 Membrii parlamentului poartă, de regulă, denumirea de **deputați** sau **senatori**. Aceste denumiri, consacrate de sistemele constituționale, sunt corelate cu chiar denumirea camerelor parlamentului (în sistemul bicameral) sau a parlamentului. De regulă, în structura bicamerală o cameră este denumită adunarea sau camera deputaților sau camera reprezentanților și cealaltă, senat.

De asemenea, de regulă, deputații și senatorii sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, dar există și alte reguli de desemnare. Sunt sisteme constituționale în care există și deputați numiți, sau unii deputați pot fi rezultatul unor dispoziții legale care să permită reprezentarea unor categorii sociale minoritare. Astfel, potrivit art. 4 din Legea privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României (1990), organizațiile reprezentând minoritățile naționale care nu au întrunit numărul de voturi necesar pentru a avea un mandat în Adunarea Deputaților au primit câte un mandat. Această soluție a fost preluată și de către Constituție care, prin art. 62 alin. (2), stabilește că organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale.

420 Senatorii pot fi aleși, de drept, sau numiți.

Senatorii de drept se găsesc în acele țări în care constituțiile stabilesc că anumite persoane (de regulă foștii prim-miniștri, șefii cultelor religioase, președinții academiilor de profil strict științific etc.) fac parte de drept din senat, în temeiul calității lor. Senatorii de drept au fost prevăzuți în constituțiile române din 1866, 1923 și 1938. Constituția Italiei prin art. 59 stabilește că este senator de drept și pe viață, afară de cazul dacă renunță, orice fost președinte al Republicii.

Senatorii numiți au fost consacrați prin Constituția română din anul 1938, ei fiind numiți de rege. Constituția Italiei, în art. 59, stabilește că Președintele Republicii poate numi senatori pe viață 5 cetățeni cu merite sau realizări excepționale în domeniile social, științific, artistic sau literar. De asemenea, Constituția Egiptului, în art. 87, prevede că președintele Republicii poate numi maximum 10 membri în Adunarea Poporului (parlament).

Alegerea parlamentarilor este însă regula și ea se justifică prin aceea că parlamentul a apărut nu numai pentru a fi o contrapondere față de executiv, ci, mai ales, pentru a reprezenta cetățenii. Parlamentul este, așa cum am mai văzut, un organism esențial al echilibrului puterilor și al reprezentării. Alegerea parlamentarilor le conferă o mai mare independență față de executiv, ei nu depind de executiv și nici de investitura sa, ci de electorat. De asemenea, alegerea parlamentarilor le conferă un prestigiu aparte într-un sistem politic

bazat pe suveranitatea națiunii, a poporului. Prin alegere, parlamentarii sunt mai aproape de sursa puterii decât miniștrii, au o legitimitate și, deci, o importanță mai mare decât aceștia. De aceea se consideră că, într-un parlament bicameral, dacă una din camere este aleasă prin vot direct, iar cealaltă prin vot indirect, prima are mai multă legitimitate, prestigiu și influență. Aceasta explică și de ce, în asemenea situații, prima cameră are atribuții mai importante în guvernare (adoaptă bugetul, confirmă guvernul și programul său etc.).

Deputații și senatorii sunt aleși pe **durata mandatului**. În unele sisteme constituționale se prevede regula **reînnoirii membrilor unei camere parlamentare, cu menținerea duratei mandatului, doar că mandatul fiecăruia începe la date diferite**. Astfel, potrivit Constituției SUA, Senatul se reînnoiește la fiecare 2 ani cu câte o treime.

De regulă, deputații și senatorii intră în deplinătatea drepturilor și îndatoririlor de la data alegerii, confirmată prin certificatele doveditoare a alegerii, sub rezerva validării alegerii, conform prevederilor constituționale. Constituția României, prin art. 70 alin. (1), stabilește că parlamentarii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte sub condiția validării; la această condiție revizuirea Constituției a mai adăugat încă una, anume cea a depunerii jurământului care va fi stabilit printr-o lege organică. Calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces.

Proces-verbal din 3 noiembrie 1996

Anexa 3-CD

Data: 10.11.1996

ROMÂNIA

BIROUL ELECTORAL CENTRAL

CAMERA DEPUTAȚILOR

LISTA CANDIDAȚILOR

Organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale cărora li s-a repartizat un mandat de deputat

Nr. crt.	Organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale legal constituite	C.E.	Voturi exprimate	Prenumele și numele
1.	Federația comunităților evreiești din România	41	5058	Dorel Dorian
2.	Uniunea democratică turcă din România	14	3423	Fedbi Osman
3.	Comunitatea „Brastvo” a bulgarilor din România	16	2416	Florea Simion
4.	Uniunea elenă din România	24	2602	Gherasim Gazi
5.	Uniunea polonezilor din România „Dom Polski”	34	1302	Iohan-Peter Babias
6.	Uniunea democratică a slovacilor și cehilor din România	5	2091	Iosif Panes
7.	Partida romilor	41	4932	Mădălin Voicu
8.	Comunitatea italiană din România	18	1842	Marilena Tomov
9.	Uniunea democratică a tătarilor turco-musulmani din România	14	5436	Nusfet Saganai
10.	Uniunea culturală a albanezilor din România	17	1729	Oana Manolescu
11.	Comunitatea rușilor lipoveni din România	37	4744	Sevastian Fenoghen
12.	Uniunea democratică a sârbilor și carașovenilor din România	36	3603	Slavomir Gvozdenovici
13.	Uniunea armenilor din România	41	2132	Varujan Pambuccian
14.	Uniunea ucrainenilor din România	34	3005	Vichentie Nicolaiciuc
15.	Forumul democrat al germanilor din România	36	4620	Werner Horst Bruck

Menționăm că numărul organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale a crescut la 18 după alegerile din anul 2004 și s-a menținut la fel după alegerile din anul 2008. Ulterior alegerilor parlamentare din 2016 numărul organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament a scăzut la 17, acestea fiind Uniunea Armenilor din România, Uniunea Elenă din România, Uniunea Culturală a Rutenilor din România, Uniunea Croaților din România, Uniunea Sârbilor din România, Uniunea Bulgara din Banat – România, Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România, Forumul Democrat al Germanilor din România, Asociația Italianilor din România - RO.AS.IT., Uniunea Democrată Turcă din România,

Comunitatea Rușilor Lipoveni din România, Uniunea Polonezilor din România „Dom Polski”, Uniunea Ucrainenilor din România, Asociația Macedonenilor din România, Asociația Liga Albanезilor din România, Partida Romilor Pro Europa, Federația Comunităților Evreiești din România.

6.2. Drepturi și obligații

În realizarea mandatului lor deputații și senatorii au o serie de drepturi și de îndatoriri stabilite atât prin Constituție, cât și prin regulamentele camerelor. Ele creează condițiile pentru ca deputații și senatorii să-și desfășoare activitatea. 422

Drepturile și îndatoririle deputaților și senatorilor ar putea fi **clasificate** în funcție de conținutul lor, de timpul în care pot sau trebuie să fie exercitate, de actul normativ în care sunt prevăzute etc. Astfel, în raport de **conținutul lor**, drepturile și îndatoririle deputaților și senatorilor pot fi grupate în drepturi și obligații care privesc organizarea internă a adunărilor și cele care le revin în cadrul raportului de reprezentare și a responsabilităților față de alegători. În funcție de **timpul în care pot fi exercitate**, drepturile și îndatoririle deputaților și senatorilor pot fi clasificate în drepturi și îndatoriri pe care deputații le exercită în timpul ședințelor și cele pe care le exercită între ședințe. Cât privește **actul normativ** în care sunt cuprinse, am putea distinge între drepturile și îndatoririle prevăzute în Constituție și cele prevăzute în legi.

Vom proceda însă la expunerea acestora, în ordinea importanței lor, pentru că unele drepturi și îndatoriri sunt greu de clasificat, în exclusivitate, într-o anumită grupă.

Drepturile și îndatoririle deputaților și senatorilor sunt, în principal, 423 următoarele:

a) de a participa la întreaga activitate a camerei parlamentare și a parlamentului, în toate formele în care această activitate se desfășoară. Ei au dreptul și obligația de a participa la ședințele camerelor, precum și la activitatea grupurilor parlamentare, a comisiilor parlamentare, de a iniția propuneri legislative;

b) de a urmări aplicarea legilor și a celorlalte măsuri hotărâte de către parlament. Dacă, în timpul ședințelor, parlamentarii participă la votarea legilor și a hotărârilor, între ședințele parlamentare ei trebuie să urmărească dacă și cum aceste acte sunt aduse la îndeplinire. Aceasta se poate realiza printr-o varietate de forme și mijloace, cum ar fi participarea lor la ședințele unor autorități publice, sesizări și propuneri;

c) de a pune întrebări și adresa interpelări;

d) de a cere informațiile necesare de la autoritățile publice, în condițiile legii, în vederea pregătirii dezbaterilor ori a interpelărilor;

e) de a păstra o strânsă legătură cu alegătorii din circumscripția electorală în care au fost aleși. În acest mod se vor cunoaște problemele reale, iar alegătorii pot fi eficient sprijiniți în cererile lor;

f) de a fi indemnizați, de a primi diurne, de a li se asigura cazarea și gratuitatea călătoriei pe tren, avion, vapor, autobuz. De asemenea, li se rambursează taxele de poștă și telecomunicații interne pentru activitățile legate de exercitarea mandatului;

g) de a li se acorda concedii pentru motive de boală sau interese personale, în condițiile Regulamentului camerei.

6.3. Incompatibilități și imunități

Unele sisteme constituționale stabilesc **incompatibilități** între mandatul de deputat sau senator și alte funcții, de regulă publice. Aceste incompatibilități au multe explicații, precum: imposibilitatea exercitării concomitente a unor funcții; parlamentarul trebuie să se concentreze numai asupra activității parlamentare; evită corupția, prin acordarea de posturi avantajoase de către executiv, în vederea influențării parlamentului etc. Potrivit Constituției, calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului. Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică. Desigur nimeni nu poate fi, în același timp, deputat și senator.

425 **Imunitatea** parlamentarului urmărește punerea acestuia la adăpost față de urmăriri judiciare abuzive sau șicanatorii. Există două categorii de imunități parlamentare: primele sunt caracterizate prin **inexistența răspunderii** (*irresponsabilité*), care pun parlamentarul la adăpost pentru tot ce privește activitatea legată de exercitarea mandatului său (discursuri, opinii, vot); cele din a doua categorie, denumite și **inviolabilități**, cuprind reguli speciale privind reținerea, arestarea sau trimiterea în judecată penală, în cazul în care deputații sau senatorii sunt învinuiți de crime sau delict. Aceste reguli ocrotesc parlamentarii împotriva unor abuzuri, unor urmăriri judiciare nejustificate, arbitrar, declanșate de către executiv sau adversari.

426 Regulile cuprinse în Constituția României la art. 72, așa cum a rezultat acest text în urma revizuirii Constituției, asigură **imunitatea parlamentară** atât în sensul protecției deputaților și senatorilor împotriva urmărilor judiciare abuzive, cât și al garantării libertății de gândire și acțiune a acestora.

Alin. (1) al art. 72 arată că niciun deputat sau senator nu poate fi tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dând, astfel, expresie inexistenței răspunderii parlamentarului.

Următoarele două alineate precizează condițiile în care se asigură membrului parlamentului inviolabilitatea pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Astfel, senatorii și deputații pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru astfel de fapte, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din

care fac parte. Aceste măsuri procesuale pot fi luate numai după ascultarea celui în cauză. Trebuie precizat, aici, și faptul că imunitatea parlamentară a fost restrânsă prin revizuirea textului constituțional doar la domeniul penal, fiind eliminate din cuprinsul protecției juridice aspectele ce se refereau la răspunderea contravențională.

Prin revizuirea Constituției s-au adăugat și unele precizări necesare din punct de vedere procesual. Astfel, urmărirea și trimiterea în judecată penală a membrilor parlamentului se pot face numai de Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, iar competența de judecată revine doar acestei instanțe supreme.

Excepție de la aceste reguli se face doar în cazul infracțiunilor flagrante, când deputații sau senatorii pot fi reținuți și supuși percheziției și fără încuviințarea prealabilă a respectivei Camere, dar Ministrul Justiției este obligat să îl informeze neîntârziat pe președintele Camerei cu privire la măsurile luate. În cazul în care plenul Camerei va constata că nu există temeiuri pentru luarea măsurii arestării unui membru al său va dispune imediat revocarea acestei măsuri.

Potrivit dispozițiilor regulamentare cererea de reținere, arestare sau percheziție se adresează președintelui Camerei de către ministrul justiției. Președintele Camerei o aduce la cunoștința deputaților sau senatorilor în ședință publică, după care o trimite, de îndată, Comisiei juridice spre examinare. Comisia va stabili dacă sunt motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărârea comisiei se adoptă prin votul secret, a cel puțin jumătate plus unu dintre membrii săi. Comisia poate solicita ministrului justiției documentele necesare, acesta având obligația de a le pune la dispoziție. În caz de refuz, comisia se adresează Camerei.

Comisia întocmește un raport care se înaintează grupului parlamentar din care face parte parlamentarul.

În fine, trebuie adăugată regula potrivit căreia **cererile privind ridicarea imunității parlamentare** se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi. 427

Tabel orientativ

DURATA INVIOLABILITĂȚII PARLAMENTARE

Durata	Număr de țări
Pe durata mandatului	46
Pe timpul sesiunii	19
Pe timpul sesiunii și o perioadă suplimentară	5
În incinta parlamentului	2
În incinta și în timpul traseului	7
Total	79

IMUNITATEA CONTRA URMĂRIRILOR

Imunitate	Număr de țări
Contra oricărei proceduri judiciare	26
În afara cazului de flagrant delict	42
Numai împotriva urmăririi civile	10
Fără imunitate	4
Total	82

cf. „Les parlements dans le monde”, op. cit.

428 **Imunitatea parlamentară este o garanție juridică** a exercitării nestânjenite de către deputați și senatori a activității lor. Ea nu trebuie interpretată ca o înlăturare a răspunderii juridice a deputatului sau senatorului pentru încălcarea legilor, ci ca o protecție împotriva eventualelor abuzuri sau presiuni.

Alte sisteme constituționale cunosc, desigur, și reguli specifice. Astfel, în unele țări imunitatea parlamentară privește numai cauzele penale, în altele (de inspirație britanică) privește numai cauzele civile. În unele state precum Malaezia, Mauritius, Țările de Jos, Zimbabwe nu există imunitate parlamentară, nici penală, nici civilă.

În Elveția se face distincție între iresponsabilitatea absolută și cea relativă. **Iresponsabilitatea absolută** are ca scop asigurarea libertății intelectuale și morale a deputaților. Ea este absolută cât privește opiniile exprimate în sesiune și în comisii. Deputatul este în afara oricărei sancțiuni penale sau civile. **Iresponsabilitatea relativă** intervine în cazul infracțiunilor comise de un deputat în legătură cu activitatea sau situația sa oficială. Acest privilegiu privește doar responsabilitatea penală. Sunt vizate comportamentele abuzive (abuz de autoritate), de gestiune neloială, de corupție pasivă. Deputatul poate fi urmărit numai cu aprobarea celor două Camere. Acestea pot decide să-l trimită în fața Tribunalului Federal, caz în care Adunarea desemnează un procuror general extraordinar.

În Statele Unite ale Americii imunitatea funcționează doar în timpul sesiunilor sau al dezbaterilor (art. 2 parag. 6 din Constituție).

6.4. Răspundere și sancțiuni

429 Deputații și senatorii au o serie de drepturi, dar și o serie de **obligații**, între acestea din urmă înscriindu-se și obligația de a respecta normele regulamentare. În cazul încălcării acestor norme ei pot fi sancționați. Sancțiunile ce li se pot aplica sunt: a) avertismentul; b) chemarea la ordine; c) retragerea cuvântului; d) eliminarea din sala de ședințe; e) interzicerea de a participa la lucrările adunării pe timp de maximum 15 zile; f) excluderea temporară. Regulamentul Senatului prevede doar primele patru sancțiuni, iar la sancțiunea de la litera e) durata este de 30 de zile. Sancțiunile pot fi aplicate de către președintele

Camerei sau de către Cameră în condițiile prevăzute de regulament, și desigur, în raport de gravitatea abaterii.

§7. Actele Parlamentului. Considerații generale

Dacă Parlamentul, în chiar rațiunea sa de a fi, adoptă legi, în practica acestuia s-au impus și alte acte, sub denumiri specifice, precum **regulamente, hotărâri, declarații, moțiuni, mesaje, apeluri**. Trebuie precizat că unele acte sunt adoptate numai de o cameră parlamentară. Pentru simplificare folosim termenul parlament, din context rezultând autoritatea emitentă. Între actele parlamentului există deosebiri nu numai de denumiri, ci și de conținut, de forță juridică și, desigur, privind procedurile de adoptare. De regulă, în constituții sunt prevăzute aceste denumiri, dar unele rezultă din practica parlamentului.

Unele discuții științifice s-au purtat și se mai poartă încă, atunci când, prin constituții, se nominalizează numai **legile și hotărârile**, lucru, de altfel, frecvent. Altfel stau lucrurile când Constituțiile nominalizează și alte acte, cum sunt legile, regulamentele Camerelor, hotărârile și moțiunile.

În funcție de faptul dacă conțin sau nu norme juridice, actele pot fi clasificate în două categorii, și anume: acte cu **caracter normativ** și acte cu **caracter individual** (nenormativ). În prima categorie intră legile și regulamentele Camerelor, fără excepție, precum și unele hotărâri. În cea de-a doua categorie sunt cuprinse numai hotărâri, și anume acelea care cuprind manifestări de voință în scopul stabilirii de drepturi și obligații în sarcina unor subiecte de drept dinainte determinate, precum și moțiunile.

În acest sens trebuie să subliniem că enumerarea actelor parlamentului realizată prin Constituție **nu este și o clasificare** a acestora în acte normative și individuale, în sensul că legile ar avea caracter normativ, iar hotărârile, întotdeauna, caracter individual. S-a exprimat în literatura juridică și opinia că, prin modul în care Constituția stabilește actele prin care organele statului își îndeplinesc atribuțiile, se precizează, în același timp, și caracterul normativ sau nenormativ al acestora. O asemenea opinie nu este confirmată în practica normativă a organelor statului, care au emis și hotărâri cu caracter normativ. O asemenea opinie nu-și găsește fundamentarea nici în Constituție, deoarece aceasta stabilește doar actele prin care organele statului își exercită atribuțiile, nu și caracterul acestor acte, sub acest aspect ea lăsând deplină libertate de decizie autorităților publice.

Înainte de a proceda la analiza detaliată a actelor juridice ale parlamentului se impune explicarea unor **chestiuni prealabile**. În practica parlamentelor se întâlnesc unele manifestări de voință care cuprind numai afirmații de principiu sau luări de atitudine, lipsite de efecte juridice. Asemenea acte nu se încadrează

în categoria actelor juridice. De aceea ele au fost grupate și analizate ca o categorie de acte aparte, denumite acte cu **caracter exclusiv politic**. Pe bună dreptate se susține în doctrină că actele exclusiv politice, deși cuprind și o manifestare de voință în scopul de a produce anumite efecte sociale, includ numai afirmații de principiu sau luări de atitudine lipsite de un efect juridic imediat; totuși ele se bucură de un prestigiu deosebit și de o largă influență în viața socială și politică pentru faptul că emană de la autorități publice situate pe cele mai înalte trepte ale organizării statale.

Conform reglementărilor în vigoare, sunt acte cu caracter exclusiv politic declarația, mesajul și apelul. Prin asemenea acte parlamentul stabilește anumite principii în politica externă, ia atitudine în anumite probleme internaționale, aduce la cunoștință altor parlamente poziția în diverse probleme internaționale etc. Gruparea declarației, mesajului și apelului în categoria actelor exclusiv politice prezintă avantaje de ordin științific. Sunt evidențiate aspecte specifice ale activității parlamentare în domeniul politicii externe și se realizează o diferențiere a acestor manifestări de voință de actele juridice. Actele juridice sunt și ele exprimări politice, dar mesajul, declarația și apelul au, în totalitate, numai un caracter politic.

434 O a doua problemă prealabilă privește precizarea **naturii juridice a regulamentului** camerei parlamentare sau a parlamentului în întregul său.

Pentru analizarea acestei probleme urmează să observăm că parlamentul sau fiecare cameră adoptă un regulament de funcționare în virtutea autonomiei sale regulamentare. Încadrarea regulamentului în una din categoriile de acte juridice ale parlamentului a format și formează încă obiectul unei interesante dispute științifice.

Opiniile, în mare parte diferite, au fost formulate succesiv. Practica a confirmat unele puncte de vedere și le-a înlăturat pe altele. Mai mult, legislația a evoluat atât sub aspectul cerințelor de conținut, cât și de formă. Aceasta face ca unele opinii care puteau fi susținute și prin argumente practice sau *de lege lata* astăzi să nu mai aibă asemenea suport. Analiza detaliată a tuturor opiniilor exprimate excede însă cerințelor unei prelegeri universitare.

Constituția României dă regulamentelor Camerelor o **poziție distinctă** în cadrul actelor Parlamentului, îndeosebi prin art. 64 alin. (1) și art. 76, care le nominalizează și prin art. 146-147 privind controlul constituționalității lor. De aceea ele vor trebui examinate aparte.

§8. Legea, ca act juridic al parlamentului

8.1. Conceptul de lege ca act juridic al parlamentului

435 Două realități fac mereu actuală discutarea conceptului de lege. Mai întâi faptul că, în mod obișnuit, termenul lege este folosit în două accepțiuni: o

accepțiune largă (*lato sensu*), care exprimă orice act normativ și o accepțiune restrânsă (*stricto sensu*), prin care se desemnează actul juridic al parlamentului (autoritate legiuitoare). Ambele accepțiuni sunt corecte. Distincția științifică se impune însă atunci când urmărim să stabilim ierarhia izvoarelor de drept, să facem convenitele delimitări între diferitele acte emise de autorităților publice și, prin urmare, și între cele ale parlamentului, sau când vrem să explicăm supremația juridică a legii. Aceasta deoarece supremația legii privește numai legea ca act juridic al parlamentului.

Deși distincția între cele două accepțiuni ale noțiunii de lege se face corect, continuă încă să se manifeste multe nuanțări când se definește legea ca act juridic al parlamentului, nuanțări care, uneori, nu permit identificarea legii nu numai în sistemul de drept, ci nici în cadrul actelor parlamentului. Ori o asemenea distincție (și identificare) apare utilă din moment ce parlamentul adoptă atât legi, cât și alte acte. De regulă, în definirea legii se au în vedere două aspecte: conținutul actului normativ (**criteriul material**) și procedura sa de adoptare (**criteriul formal**). Dacă, în ce privește criteriul formal, definițiile formulate reușesc în unanimitate (sau aproape) o soluție riguros exactă, nu același lucru se întâmplă cât privește criteriul material.

De aceea un examen critic, succint desigur, al definițiilor formulate în doctrină se impune. Astfel, **André Hauriou** definea legea ca o regulă generală, scrisă, stabilită de către puterile publice după deliberare și comportând accepțiunea directă sau indirectă a guvernaților, iar **Benoît Jeanneau** o considera „o regulă stabilită de Parlament în materiile legislative”, altfel spus în materiile enumerate de art. 34 al Constituției (franceze, desigur). În literatura juridică românească legea este definită de **Tudor Drăganu** ca un act prin care „se exprimă voința întregului popor, votat de organul suprem al puterii de stat, în conformitate cu regulile procedurale stabilite de Constituție, și care cuprinde norme generale de conduită, obligatorii și susceptibile de a fi aplicate, atunci când metoda convingerii nu dă rezultate, prin forța de constrângere a statului”. **Ion Deleanu** o definește drept actul ce „cuprinde reguli generale și obligatorii, sancționate prin forța de constrângere a statului, atunci când aplicarea ei nu se realizează din convingere și care este susceptibilă de aplicare ori de câte ori se ivesc condițiile prevăzute în ipoteza ei”, pentru a adăuga că, din punct de vedere formal, „pentru ca un act juridic să aibă valoare de lege, el trebuie să fie adoptat de către parlament, cu respectarea unor norme de tehnică legislativă, în sensul restrâns al acestei noțiuni”. **Gheorghe Boboș** consideră că legea este „numai acel act normativ care este elaborat de către organul suprem al puterii de stat după o procedură specială”.

Privitor la acest grup de definiții, pe care le-am reprodus aici, se impun mai multe constatări. În mod corect, în accepțiunea sa restrânsă, legea este considerată o regulă generală, un act cu formă scrisă, adoptată de către parlament, după o procedură anumită, prestabilită (procedură specială, norme de tehnică legislativă etc.). Este utilă adăugirea ce apare în unele definiții în sensul că

acest act comportă acceptarea directă sau indirectă a guvernaților, în măsura în care acest lucru s-ar referi la adoptarea legilor prin referendum. Dar acest mod de definire este numai parțial complet, în sensul că surprinde doar aspectul formal al legii.

Cât privește cel de al doilea aspect, cel material, referitor la conținutul reglementărilor, definițiile menționate nu reușesc să-l surprindă. Mai exact spus, trăsăturile privind aspectul material al conceptului de lege nu sunt suficiente pentru identificarea legii ca act al parlamentului. Dacă este adevărat că legea conține norme generale de conduită, obligatorii, susceptibile a fi aplicate, în caz de nevoie, prin forța de constrângere a statului, este însă fără îndoială că o asemenea trăsătură privește toate actele normative, fără excepție. De asemenea, precizarea că legea intervine în materiile legislative stabilite de către Constituție nu este nici ea satisfăcătoare deși poate fi avută în vedere mai ales pentru sistemele constituționale unde domeniul rezervat legii este precis determinat chiar prin dispozițiile constituționale.

437 Există însă și alte definiții ale legii care trebuie luate în considerație. Astfel, plecând de la constatarea că în definirea legii există multe controverse, **Georges Burdeau** arată că dacă se ia în considerație conținutul se poate spune că sunt legi toate reglementările **generale și permanente**. Dimpotrivă, dacă se consideră forma în care este edictată, se poate spune că legea este actul juridic votat de cele două camere. Într-o asemenea concepție, adaugă **Georges Burdeau**, nu ar exista materii care să fie rezervate domeniului legii, legislatorul imprimând reglementărilor caracterul de lege. **Mircea Lepădătescu**, definește legea ca fiind actul juridic adoptat de parlament prin care se reglementează raporturile sociale cele mai generale și mai importante. **Ioan Ceterchi** și **Momcilo Luburici** definesc legea ca „actul normativ cu forța juridică superioară tuturor celorlalte acte normative, care emană de la organul suprem al puterii de stat și care reglementează cele mai importante relații sociale”.

438 Valorificând definițiile invocate până aici, putem considera că legea, în accepțiunea sa restrânsă, este actul juridic al parlamentului, elaborat în conformitate cu Constituția, potrivit unei proceduri prestabilite și care reglementează relațiile sociale cele mai generale și cele mai importante. Un asemenea mod de definire a legii, prezintă, credem noi, reale avantaje de ordin științific. El surprinde atât aspectul formal, cât și cel material. Desprindem din această definiție faptul că legea este actul juridic al parlamentului, identificându-se astfel organul emitent. De aici rezultă că legea este în **exclusivitate** actul parlamentului, definiția punând în valoare dispozițiile din multe constituții potrivit cărora parlamentul este **unicul** organ legiuitor. Această prevedere constituțională și realitate statală sunt rezultatul faptului că parlamentul este, de regulă, **singurul** organ de stat ales de către toți cetățenii țării, **direct**, prin vot universal, egal și secret. Definiția evocă faptul că niciun alt organ de stat

nu poate adopta legi, că, deci, numai parlamentul îmbracă în forma legii voința poporului, dându-i, astfel, caracterul de voință de stat. Legea însă se află într-un **raport de conformitate** cu Constituția, ea trebuind să fie perfect armonizată cu litera și spiritul Constituției. Această precizare pune în lumină poziția legii în raport cu Constituția, delimitând-o, și, implicit, evocă ideea că restul izvoarelor dreptului trebuie să fie conforme legii. Transformarea voinței poporului în lege (deci în voință de stat) nu se poate realiza oricum, ci numai pe calea unei proceduri anumite, procedură la rândul ei **prestabilită** chiar prin Constituție și lege. Această procedură trebuie să permită poporului posibilitatea unui control direct asupra modului cum parlamentul își exercită mandatul încredințat și, îndeosebi, funcția legislativă. În anumite situații, așa cum vom explica, de altfel, poporul are dreptul de a valida, prin referendum, deci, cel mai direct posibil, exercitarea acestei funcții.

Definiția legii ca act juridic al parlamentului trebuie să realizeze nu numai 439 identificarea formală, ci și a **conținutului** său, ceea ce conduce la identificarea domeniului rezervat legii. Iată de ce spunem că legea reglementează **cele mai generale și mai importante relații sociale**. Această parte a definiției evocă faptul că prin lege sunt reglementate numai anumite relații sociale și anume acelea pe care legiuitorul, în baza unei selecții valorice determinate de factori, economici, sociali, politici, juridici, le consideră a fi cele mai importante și cele mai generale. Aceasta exprimă realitatea că nu toate relațiile sociale prezintă aceeași importanță pentru legiuitor, ci numai unele, iar celelalte relații sociale urmează a se desfășura în spiritul reglementărilor date prin lege. Ele vor fi, deci, reglementate prin acte de mai mică importanță ca legea. Este evocată, aici, și ideea că legea nu poate reglementa totalitatea relațiilor sociale, deși ideal ar fi ca toate reglementările juridice să fie opera parlamentului, lucru ce nu mai poate fi considerat și o imposibilitate în perspectiva dezvoltării tehnicilor de lucru. Imposibilitatea practică (actuală) ca legea să reglementeze totalitatea relațiilor sociale este determinată atât de diversitatea deconcertantă al relațiilor sociale, cât și de realitatea că parlamentul își desfășoară activitatea în sesiuni. S-a impus, deci, o selecție valorică a relațiilor ce revin spre reglementare legii, sau numai legii, selecție ce a dus în timp la categoria de **domeniu rezervat legii**.

Stabilirea **sferei relațiilor** sociale ce formează domeniul rezervat regle- 440 mentării prin lege prezintă un real interes teoretic și practic, mărturie în acest sens fiind atât preocupările științifice, cât și reglementările constituționale. Examinând această problemă în realitatea sa constituțională, vom putea observa că unele constituții, deși conțin anumite elemente de identificare, nu stabilesc expres, în integralitatea lor, relațiile a căror reglementare se face în exclusivitate prin lege.

Alte constituții enumeră însă aceste relații, un asemenea procedeu având, desigur, avantaje. Unele constituții încearcă o delimitare a categoriilor de relații sociale ce revin, în exclusivitate, reglementării prin lege ca act al

parlamentului. Aceasta este considerată o inovație, având în vedere că, în mod tradițional, domeniul legii este nelimitat și că parlamentul este considerat suveran și, deci, poate legifera în orice domeniu. Această inovație a fost introdusă de Constituția franceză din anul 1958, care a circumscris domeniul legii la un anumit număr de materii limitativ enumerate. Astfel, art. 34 din Constituția franceză distinge două sectoare în interiorul domeniului legislativ:

a) materii pe care parlamentul le poate reglementa până la detaliu, și anume – drepturile civice și garanțiile fundamentale acordate cetățenilor pentru exercitarea libertăților publice; cetățenia, statutul și capacitatea persoanelor; determinarea crimelor și delictelor; veniturile, taxele și modalitățile de percepere a impozitelor; regimul electoral; naționalizarea întreprinderilor;

b) materii partajate, adică domenii în care parlamentul este autorizat numai să stabilească principiile fundamentale și să lase guvernului sarcina de a elabora modalitățile de aplicare, precum: organizarea apărării naționale, învățământul, regimul proprietății, dreptul la muncă, dreptul sindical și al securității sociale. Se consideră că în sistemul constituțional francez legea dispune de un domeniu rezervat, limitat și supravegheat. Această limitare se realizează prin enumerarea din art. 34 al Constituției franceze.

441 Constituția României prin art. 73 alin. (2) stabilește **domeniile rezervate** reglementării prin legi constituționale, acestea fiind cele ce privesc revizuirea constituției.

Domeniile rezervate legii organice sunt enumerate la art. 73 alin. (3): sistemul electoral și Autoritatea Electorală Permanentă; organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice; statutul deputaților și senatorilor și drepturile acestora; organizarea și desfășurarea referendumului; organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; regimul stării de mobilizare parțială sau totală și al stării de război; regimul stării de asediu și al celei de urgență; infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; acordarea amnistiei sau a grațierii colective; statutul funcționarului public; contenciosul administrativ; organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; regimul juridic general al proprietății și al moștenirii; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția socială; organizarea generală a învățământului; regimul general al cultelor; statutul minorităților naționale; reglementarea celorlalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice.

Cât privește legile ordinare Constituția nu nominalizează anumite domenii lăsând Parlamentului aprecierea.

8.2. Clasificarea legilor

442 Tradițional, legile sunt clasificate în legi **constituționale** și legi **obișnuite, ordinare**. Această clasificare exprimă corect ideea că și Constituția este o lege căreia îi sunt caracteristice în general aceleași trăsături.

Față de prevederile exprese ale Constituției României cuprinse în art. 73 alin. (1) se impune clasificarea legilor în **legi constituționale, legi organice și legi ordinare**. Această clasificare se realizează pe criteriul conținutului reglementărilor, dar și pe cel al procedurii de adoptare. Trebuie observat că, potrivit art. 115 din Constituție, Parlamentul poate adopta o **lege specială** de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe. Deoarece niciun alt text constituțional nu precizează și reguli de procedură cu privire la legile speciale, nimic nu ne împiedică să susținem că acestea pot fi legi ordinare sau legi organice.

Aceleași reguli se aplică și legilor de interpretare. S-a subliniat că pentru ca o lege să fie de interpretare, trebuie ca ea să rezolve dificultatea de interpretare. Nu este destul ca o lege să aibă forma interpretativă ca să fie în realitate interpretativă (Mircea Lepădătescu, p. 291-292 și „Procesul tramvaielor”).

Legile constituționale sunt cele prin care se revizuieste Constituția. Sub 443 aspectul conținutului, ele cuprind reglementări ale relațiilor sociale fundamentale și care sunt esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea statală a puterii. Sub aspect procedural ele se adoptă cu votul a cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, fiind **definitive** numai după aprobarea lor prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire.

Legile organice, sub aspectul conținutului sunt acelea care intervin în 444 domeniile rezervate prin art. 73 alin. (3) din Constituție, sau prin alte articole. Sub aspect procedural ele se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.

Legile ordinare reglementează relații sociale de mai mică importanță, iar, 445 procedural, sunt adoptate cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.

Este interesant de menționat că, pentru sistemul nostru de drept în ultimele decenii, până la Constituția actuală, menționarea legilor organice era pur teoretică, fără însemnătate practică, deoarece legile organice cunoșteau aceeași procedură de elaborare ca toate legile, iar, din punctul de vedere al dreptului constituțional, tocmai această procedură devine criteriu de clasificare. Categoria legilor organice era păstrată în limbajul nostru juridic prin tradiție, dar, practic, ea nu exprima o grupă distinctă de legi. Observația este interesantă, deoarece și în alte sisteme constituționale se fac clasificări ale legilor, dar aceste clasificări se fundamentează pe dispozițiile exprese ale constituțiilor.

Astfel, în **dreptul francez**, prin expresia «lege organică» erau desemnate 446 normele privind organizarea puterilor publice și care, adesea, erau măsuri de aplicare a Constituției. Ele însă erau adoptate potrivit aceleași proceduri ca și cea a legilor ordinare. Constituția franceză din anul 1958 a prevăzut însă că anumite materii vor face **obligatoriu** obiectul legilor organice și că procedura de elaborare a legii organice va fi diferită de cea a legii ordinare. Procedura

diferită de elaborare face ca în dreptul francez să se distingă **trei mari categorii** de legi, și anume: legi constituționale, legi organice, legi ordinare, legile ordinare putând la rândul lor să fie clasificate în mai multe categorii. Cât privește legile organice ele diferă în dreptul francez de legile ordinare atât prin domeniile în care intervin, cât și prin procedura de elaborare.

Potrivit **Constituției Spaniei**, legile organice sunt cele care se referă la dezvoltarea drepturilor fundamentale și libertăților publice, cele care aprobă statutele de autonomie și regimul electoral general, la fel ca și alte legi prevăzute în Constituție. Adoptarea legilor organice, modificarea sau abrogarea lor se face cu majoritatea absolută a Congresului, prin vot final asupra ansamblului proiectului.

Constituția Suediei dă un alt sens noțiunii de lege organică, atunci când arată, în art. 3, că însăși Constituția, Regulamentul *Rikstag*-ului, Legea succesiunii la tron și Legea presei constituie legile organice ale Regatului. Trebuie adăugat că această Constituție stabilește o anumită ierarhie între dispozițiile legale și reglementare: a) la nivelul superior se situează legile organice; b) legile ordinare; c) ordonanțele emise de Guvern; d) hotărârile emanând de la serviciile publice.

- 447 Introducerea referendumului ca mod de adoptare a unor legi înseamnă includerea în chiar procedura de elaborare a legii a consultării directe, prin vot, a poporului. În lumina acestor realități constituționale se impune completarea clasificării legilor sau, mai exact, o îmbunătățire a celei existente. Putem observa, astfel, că există **patru mari categorii** de legi, anume: a) legi constituționale; b) legi referendum (adoptate prin referendum); c) legi organice; d) legi obișnuite, ordinare. Distincția între aceste categorii de legi se poate face atât pe criteriul conținutului reglementărilor, cât și pe criteriul procedurii de elaborare.

8.3. Supremația legii

a. Conceptul de supremație a legii

- 448 În literatura juridică se constată că noțiunea de **supremație** juridică a legii este, de obicei, definită pornindu-se de la faptul că norma stabilită de aceasta nu trebuie să corespundă niciunei alte norme, în afară de cele cuprinse în Constituție, iar toate celelalte acte juridice emise de organele statului nu pot să o abroge, să o modifice sau să deroge de la ea. Plecând de la această constatare și făcându-se anumite precizări, se definește supremația legii ca „acea caracteristică a ei care-și găsește expresia în faptul că normele pe care le stabilește nu trebuie să corespundă nici unor alte norme în afară de cele constituționale, iar celelalte acte juridice emise de organele statului îi sunt subordonate din punctul de vedere al eficacității lor juridice” (Tudor Drăganu).

În general, supremația legii este la fel definită, deși unii o denumesc «forța juridică supremă a legii», alții «supremația juridică», iar alții, pur și simplu, «supremația legii». Valorificând și cele exprimate până în prezent în literatura juridică, putem conchide că supremația legii este un principiu constituțional ce exprimă acea calitate a legii (trăsătură a legii) în virtutea căreia legea, elaborată în conformitate cu litera și spiritul Constituției, este superioară juridic tuturor actelor normative existente într-un sistem constituțional.

Astfel văzute lucrurile, apare corectă constatarea în sensul căreia consacrarea și realizarea supremației legii în ansamblul sistemului de acte normative reprezintă o condiție a unității întregului sistem de izvoare ale dreptului, precum și singura modalitate de armonizare a cerințelor democrației cu cerințele de rapiditate, tehnicitate, specializare și suplețe a activității normative.

b. Fundamentarea științifică a supremației legii

Fundamentarea științifică a **supremației legii** a fost făcută, îndeosebi, prin raportarea la categoriile juridico-statale. Sintetizând punctele de vedere exprimate în literatura juridică, putem observa că supremația legii s-a fundamentat științific în mod diferit. De aceea unele considerații se impun.

a) Fundamentarea științifică a supremației legii prin **caracterele puterii**. Se poate observa că, adeseori, supremația legii se fundamentează prin caracterele generale ale puterii și, îndeosebi, prin deplinătatea și suveranitatea puterii. În mod discutabil unii denumesc aceste caractere generale principii ale organizării și funcționării organelor statului. Fără a intra în detalii, trebuie să precizăm că deplinătatea (cu unele rezerve) și suveranitatea sunt caractere generale ale puterii și, deși se regăsesc (în sensul că le determină) în principiile fundamentale de organizare statală, ele nu se confundă cu acestea. Fundamentarea științifică a supremației legii pe caracterele generale ale puterii este corectă, dar nu și completă.

b) Fundamentarea științifică a supremației legii prin **poziția autorității emitente** în sistemul statal.

De cele mai multe ori se consideră că poziția parlamentului în sistemul statal justifică și supremația legii. Se consideră, astfel, că ierarhia organelor statale duce, în mod obligatoriu, și la o ierarhie a actelor lor juridice. Astfel stând lucrurile, din moment ce parlamentul ocupă poziția cea mai înaltă în sistemul statal, rezultă că și legea ocupă poziția cea mai de sus în sistemul normativ (sistemul de drept al unei țări). c) Fundamentarea științifică a supremației legii prin **supremația Constituției**. O asemenea fundamentare este, desigur, exactă, dar nu este în general și motivată, plecându-se de la ideea că supremația Constituției este un lucru îndeobște admis și cunoscut. Este foarte adevărat că și Constituția este o lege, dar, cu toate acestea, dintotdeauna între Constituție și lege s-au făcut deosebiri (de conținut, de formă și de putere juridică), de unde rezultă și necesitatea discutării nuanțate a supremației.

450 Procedând ca și la **fundamentarea științifică** a supremației Constituției, trebuie să găsim cauzele care determină și explică supremația legii. Mai exact, trebuie să identificăm cauzele care determină conținutul și forma legii, precum și poziția sa supraordonată în sistemul normativ. Astfel văzute lucrurile, identificând, și aici, relațiile dintre lege și putere, dintre stat, drept și economic, în fundamentarea științifică a supremației legii trebuie să ajungem mai departe de caracterele generale ale puterii, la chiar puterea și, în ultimă instanță, la sursele acestei puteri, și anume la condițiile economice și sociale. Este îndeobște admis că legea este actul juridic al parlamentului, elaborat în conformitate cu Constituția și potrivit unei proceduri prestabilite și care, întrucât exprimă voința și interesele poporului, reglementează relațiile sociale cele mai generale și cele mai importante.

Supremația legii se explică deci prin (sau și prin) **funcțiile sale în exprimarea și realizarea voinței poporului ca voință general-obligatorie** (de stat). Așa cum am precizat și în cazul supremației Constituției, trebuie să observăm, și aici, că în fundamentarea științifică a supremației legii nu trebuie să privim izolați acești factori. Fundamentarea științifică a supremației legii se regăsește în **totalitatea** acestor factori economici, sociali, politici și juridici, factori ce se află într-o strânsă legătură și interacțiune și care trebuie priviți în raport cu legea în **indivizibilitatea lor**.

c. Explicarea supremației legii în raport cu supremația Constituției

451 Studierea supremației legii este, în general, realizată avându-se în vedere că în conceptul de lege este, de fapt, inclusă și Constituția, precum și legile de modificare a Constituției.

În definirea Constituției am evidențiat că și ea este o lege, dar o **lege fundamentală**, trăsătură care rezultă atât din conținutul reglementărilor, cât și din procedura de elaborare. Pentru rațiunile pe larg expuse în capitolul privitor la Constituție, supremația Constituției exprimă poziția sa cea mai înaltă în sistemul normativ al unei țări. Așa văzute lucrurile, supremația legii nu privește raportul acesteia cu Constituția (poziția sa față de Constituție), ci poziția față de restul dreptului.

Desigur, s-ar putea pune întrebarea dacă este corect să vorbim de supremația legii din moment ce această supremație aparține Constituției. Vom observa că este nu numai corect, dar și de mare utilitate teoretică și practică, în vasta activitate de creare și aplicare a dreptului.

a) Nu întotdeauna și peste tot s-a făcut distincție (cât privește supremația) între Constituție și lege. Cea mai convingătoare dovadă o găsim în clasificarea (tradițională) a constituțiilor în constituții rigide și constituții suple. Această clasificare, prin categoria constituțiilor flexibile (suple) exprimă realitatea că, în unele sisteme constituționale, supremația constituției este încorporată în supremația legii.

b) Constituția este documentul politic și juridic fundamental, care cuprinde la cel mai înalt nivel și sintetic, principiile întregii vieți economice, politice,

sociale, culturale și juridice. Legea ordinară, având ca punct de plecare principiile constituționale, dă reglementări unor relații sociale din anumite compartimente ale vieții, aceste reglementări fiind de aplicație nemijlocită la cazurile concrete.

c) Vasta rețea de norme juridice se elaborează în baza legii, în aplicarea și executarea acesteia. Această rețea de norme juridice se raportează direct, mai întâi la lege, urmărindu-se permanent conformitatea, și considerându-se (o prezumție *iuris tantum*) că legea este totdeauna constituțională (conformă cu Constituția).

d) În practică, dar și în teorie, în ideea simplificării și operativității, referirile se fac numai la lege, deși lucrurile aici sunt discutabile.

Sintetizând, putem reține din poziția supraordonată a Constituției în raport cu legea ordinară, **supremația Constituției**. La rândul său legea este elaborată în conformitate cu Constituția și este supremă față de restul dreptului. În această viziune supremația legii exprimă poziția juridică superioară față de toate celelalte acte normative existente în sistemul nostru juridic.

d. Consecințele juridice ale supremației legii

Din supremația legii în sistemul normativ rezultă o serie de **consecințe juridice** 452 privind fie legea ca atare (situații în care aceste consecințe sunt și garanții ale supremației legii), fie normele juridice existente în sistemul constituțional. În cadrul acestor consecințe vom explica: cele privind elaborarea legii; cele privind modificarea, suspendarea și abrogarea legii; cele privind conformitatea cu legea a celorlalte acte emise de organele statului.

8.4. Elaborarea legii

Din moment ce legea exprimă voința poporului și este edictată de către 453 parlament este firesc ca elaborarea ei să se facă potrivit unei **proceduri** deosebite, procedură, la rândul său, prestabilită prin Constituție și lege. Acest lucru rezultă din chiar definiția legii. În procedura de elaborare a legii intervin, cu titluri diferite, organisme politice, sociale și statale, precum și cetățenii. Determinantă este însă, sub aspect strict juridic, participarea parlamentului, care este, de fapt, autoritatea legiuitoare. În explicarea procedurii de elaborare a legii unele considerații se impun.

a) Procedura de elaborare a legilor este în directă legătură cu **clasificarea legilor**. Astfel, în dreptul francez, unde se face o netă distincție nu numai între legile constituționale și cele ordinare, ci și între legile ordinare și cele adoptate prin referendum, legile organice și legile financiare, există substanțiale diferențieri între procedurile de elaborare. Desigur și în acest domeniu se resimt puternic efectele separației/echilibrului puterilor. Cât privește sistemul constituțional român, procedura de elaborare cunoaște deosebiri (nuanțări) în funcție de faptul dacă legile sunt constituționale, organice sau ordinare.

b) Determinarea etapelor și succesiunea lor în procedura de elaborare a legilor interesează, de asemenea, mai ales că, în literatura juridică, sunt exprimate puncte de vedere diferite. Astfel, unii consideră că această procedură ar cuprinde trei etape, și anume:

- **anterioară** adoptării legii (inițiativa legislativă, avizarea proiectului de lege de către organele prevăzute de lege, examinarea și avizarea proiectelor de legi de către comisiile competente ale parlamentului, dezbateră proiectului de lege în parlament);

- **concomitentă** adoptării legilor (votarea legii);

- **posterioară** adoptării legilor (subscrierea legii, semnarea legii de către șeful statului, publicarea legii).

Apoi elaborarea unei legi cuprinde operațiuni care se situează cu mult înainte de operațiunea pe care constituționaliștii o denumesc inițiativă legislativă. Astfel, elaborarea unui proiect de lege începe cu documentarea prealabilă și fundamentarea proiectului. Va trebui să observăm însă că în procedura de elaborare a legii sunt cuprinse numai acele etape care implică sesizarea, participarea sau relații juridice directe cu autoritatea legiuitoare (sau cu structurile sale interne). Operațiunile anterioare, numeroase, de altfel, și de reală importanță și utilitate, nu pot fi încadrate distinct și explicit în categoria constituțională de **procedură de elaborare a legii**, ele neimplicând vreun efect juridic în raport cu parlamentul. În mod firesc, în procedura de elaborare a legilor trebuie nominalizate numai operațiunile de care parlamentul ia cunoștință direct, urmând a se pronunța prin votul său, altfel spus numai acelea prevăzute de Constituție și regulamentele camerelor Parlamentului.

Astfel văzute lucrurile, credem că procedura de elaborare a legilor cuprinde următoarele etape: 1) inițiativa legislativă; 2) sesizarea Camerei competente; 3) examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare; 4) includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a ședințelor camerelor; 5) dezbateră proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 6) votarea proiectului de lege în fiecare cameră; 7) medierea (doar pentru legile constituționale); 8) semnarea legii de către președinții camerelor; 9) promulgarea și publicarea legii; 10) aprobarea legii prin referendum (doar pentru legile constituționale).

O observație prealabilă privește avizarea proiectelor de legi. Din multitudinea de avize necesare numai avizarea de către comisiile parlamentare formează o etapă distinctă în procedura de elaborare a legii. Toate celelalte avize sunt incluse de fapt în inițiativa legislativă, deoarece ele sunt anterioare sesizării parlamentului.

a. Inițiativa legislativă

Cunoscută și sub denumirea de drept de inițiativă legislativă această etapă cuprinde posibilitatea de a prezenta proiecte de legi sau propuneri de legi corelată cu obligația parlamentului de a examina, dezbate și a se pronunța asupra acestora. Inițiativa legislativă nu trebuie confundată cu posibilitatea

generală a oricărui subiect de drept de a face propuneri parlamentului. Este adevărat că unele constituții folosesc la inițiativa legislativă exprimarea proiect de lege, de regulă pentru actul ce provine de la guvern și pe cea de propunere legislativă pentru actul ce provine de la deputați, senatori sau chiar cetățeni, dar contextul reglementării este edificator pentru stabilirea inițiativei legislative. Asemenea prevederi cuprinde și Constituția României în art. 74 și art. 75.

Dreptul de inițiativă legislativă este acordat numai anumitor organisme statale sau politice, și anume acelora care prin poziția și competența lor au în cea mai mare măsură posibilitatea cunoașterii realităților economice, sociale, culturale și de dezvoltare ale societății. Sfera subiectelor inițiativei legislative are un mare rol în caracterizarea unui sistem constituțional ca democratic sau nedemocratic. Vom observa că, în general, au inițiativă legislativă: camerele parlamentelor (diferite fracțiuni din parlamente, comisiile parlamentare, deputații, senatorii), organele de stat cu activitate permanentă (inclusiv șefii de state), guvernul, organul suprem judecătoresc, organizațiile politice sau cetățenești, cetățenii. În acordarea dreptului de inițiativă legislativă trebuie asigurate atât cerințele de tehnicitate, cât și cele democratice. Un tur de orizont în sistemele constituționale este edificator.

Drept de inițiativă recunoscut	Număr de țări
Parlamentari	82
Comisii parlamentare	15
Președinția parlamentului	6
Guvern	65
Șefi de state	29
regiuni, state federate etc.	9
corpuri electorale	6
organe judiciare	8
organisme politice	8
organizații sociale și economice	8
colectivități locale, stabilimente publice etc.	5

cf. „Les parlements dans le monde”, vol. II, p. 984

În România, potrivit Constituției, au drept de inițiativă Guvernul, deputații, senatorii și cetățenii. 455

Inițiativa legislativă a cetățenilor, **inițiativa populară** cum i se spune frecvent, este clar delimitată și definită prin art. 74 din Constituție. Astfel, în urma revizuirii Constituției cu privire la acest aspect, ea trebuie să provină de la cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Apoi cetățenii care își manifestă dreptul de inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar, în fiecare dintre aceste județe sau în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative. În fine, Constituția nu permite ca problemele fiscale, cele

cu caracter internațional, amnistia și grațierea să formeze obiectul inițiativei cetățenești.

Inițiativa legislativă a Guvernului se exprimă prin prezentarea de **proiecte de legi**, în timp ce deputații, senatorii și cetățenii prezintă **propuneri legislative**.

456 **Exercitarea inițiativei legislative** este o activitate complexă, deoarece, pentru a putea fi depus și produce **efectul juridic de sesizare** a parlamentului, un proiect de lege trebuie să îndeplinească o serie de condiții de conținut și de formă. Un proiect de lege trebuie să răspundă unei multitudini de cerințe și comenzi economice, sociale, politice și, bineînțeles, juridice. Elaborarea unui proiect de lege este o muncă migăloasă și de mare răspundere. De altfel, în literatura juridică s-a subliniat că mecanismul activității legislative trebuie configurat într-un mod care să poată asigura receptarea și justa traducere în norme juridice a impulsurilor și semnalelor emanând din sfera existenței sociale a unei perioade istorice, a unei formații social-economice și politice determinate. De aceea există preocuparea de a asigura legiuitorului posibilitatea elaborării unui sistem juridic cu conținut științific și care să asigure posibilitatea de a cunoaște voința reală a poporului, de a ține cont de ea și de a-i da o expresie adecvată la nivelul reglementărilor juridice, limitând pe cât posibil și chiar eliminând o eventuală deformare a acestei voințe în procesul «oficializării» ei.

457 Pentru ca proiectul de lege sau **propunerea legislativă** să ajungă pe agenda de lucru a parlamentului (pentru a se putea realiza, deci, inițiativa legislativă) ele trebuie verificate atât sub aspectul conținutului reglementărilor, cât și al tehnicii juridice și al armonizării (corelării) cu întregul sistem de drept. De aceea normele de tehnică legislativă prevăd obligația unor organisme statale de a examina, dezbată, aviza proiectele de legi, înaintea sesizării parlamentului, deci în faza de conturare a inițiativei legislative. Această activitate complexă de examinare și avizare dă certitudine că proiectul de lege reprezintă un text bine alcătuit și util. Față de accepțiunea ce am dat-o inițiativei legislative, urmează să considerăm că, pentru organul legiuitor, interesează avizele acestor organisme (îndeosebi al Consiliului Legislativ prevăzut de art. 79 din Constituție, precum și al Consiliului Economic și Social prevăzut de art. 141 din Constituție). Altfel spus, proiectul de lege sau propunerea legislativă nu pot fi depuse președintelui camerei parlamentului decât dacă cuprind aceste avize și, bineînțeles, expunerea de motive. Numai astfel dreptul de inițiativă legislativă se poate considera legal exercitat. De altfel art. 74 alin. (4) din Constituție prevede clar că deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul de inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma cerută pentru proiectele de legi.

Solicitarea avizelor este o **obligație legală**, dar inițiatorul nu are obligația de a se conforma observațiilor și propunerilor din aviz, cu unele excepții, dar și acestea prevăzute de lege. Aceasta pentru faptul că inițiativa legislativă este un raport între inițiator și legislator.

Examinarea și avizele explicate până aici sunt incluse în inițiativa legislativă.

b. Sesizarea Camerei competente

Reglementarea constituțională rezultată în urma revizuirii din anul 2003 458 operează o distincție expresă între inițiativa legislativă și efectul său juridic, respectiv **sesizarea Camerelor**. Dacă, anterior modificării legii fundamentale, inițiatorul putea depune proiectul de lege sau propunerea legislativă, însoțite de expunerea de motive, președintelui oricăreia din cele două camere ale parlamentului, art. 74 alin. (3) din Constituția României revizuită arată că Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să îl adopte ca primă Cameră sesizată. Aceeași regulă este valabilă și pentru propunerile legislative, conform art. 74 alin. (5).

Precizarea distincției dintre prima Cameră sesizată, considerată o Cameră de reflecție și Camera decizională a fost realizată într-un articol distinct, ce reprezintă una din cele mai importante modificări aduse procedurii parlamentare. Art. 75 dă expresie bicameralismului cvasi-perfect specific Parlamentului României, introducând doar o diferențiere funcțională între cele două Camere și creând, astfel, o specializare a lor. Astfel, în funcție de conținutul normativ al actului juridic de reglementat, inițiatorul va trebui să depună proiectul sau propunerea legislativă la Camera indicată prin art. 75 ca fiind cea primă sesizată (Cameră de reflecție). Aceasta dispune de un termen de cel mult 45 de zile, iar, pentru legile de complexitate deosebită, de un termen de cel mult 60 de zile pentru a dezbată și decide cu privire la proiect sau propunere, sub sancțiunea considerării actului normativ ca adoptat în cazul în care termenele ar fi depășite. Cea de-a doua Cameră, calificată de Constituție drept decizională, va fi sesizată de prima sau se va sesiza automat la expirarea termenului stabilit pentru prima Cameră și va decide definitiv cu privire la proiectul sau propunerea legislativă.

Camera Deputaților este **prima Cameră** sesizată pentru următoarele 459 categorii de legi:

a) Proiectele și propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaționale, precum și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri;

b) Proiectele legilor organice prevăzute la:

- art. 31 alin. (5) organizarea și controlul parlamentar asupra activității serviciilor publice de radio și televiziune,

- art. 40 alin. (3) categoriile de funcționari publici ce nu pot face parte din partidele politice,

- art. 52 alin. (2) condițiile și limitele exercitării dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică,

- art. 55 alin. (2) și (3) condițiile privind îndeplinirea obligațiilor militare și excepțiile de la acestea, inclusiv voluntariatul,

- art. 58 alin. (3) organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului,
 - art. 73 alin. (3) organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării, contenciosul administrativ, organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi, organizarea generală a învățământului, organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală,
 - art. 79 alin. (2) înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ,
 - art. 102 alin. (3) structura Guvernului,
 - art. 105 alin. (2) incompatibilitățile cu funcția de membru al Guvernului,
 - art. 117 (3) înființarea de autorități administrative autonome,
 - art. 118 alin. (2) și (3) structura sistemului național de apărare, pregătirea populației, a economiei și teritoriului pentru apărare,
 - art. 120 alin. (2) folosirea limbilor minorităților naționale în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice descentralizate,
 - art. 123 alin. (3) atribuțiile prefectului,
 - art. 125 alin. (2) numirea, promovarea, transferul și sancționarea judecătorilor,
 - art. 126 alin. (4) și (5) compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție și regulile sale de funcționare, precum și înființarea de instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării unor persoane din afara magistraturii,
 - art. 128 alin. (2) folosirea limbii materne și a interpretului în fața instanțelor judecătorești de către cetățenii români aparținând minorităților naționale,
 - art. 134 alin. (2) și (4) stabilirea atribuțiilor Consiliului Superior al Magistraturii și a procedurii prin care acesta stabilește răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor,
 - art. 137 alin. (2) recunoașterea circulației și înlocuirii monedei naționale cu aceea a Uniunii Europene, în condițiile aderării,
 - art. 140 alin. (1), (5) și (6) compunerea Curții de Conturi, revocarea membrilor acesteia, soluționarea litigiilor rezultate din activitatea acesteia de către instanțele judecătorești,
 - art. 142 alin. (4) organizarea și compunerea Curții Constituționale.
- Pentru toate aceste categorii de legi Senatul este Camera decizională. Trebuie precizat că și în privința propunerilor legislative referitoare la categoriile de legi organice menționate art. 74 alin. (5) impune aceeași regulă în materie de sesizare a Camerelor.

460 **Senatul este prima Cameră sesizată** pentru următoarele categorii de legi:

- a) proiectele și propunerile legislative ordinare, altele decât cele pentru ratificarea tratatelor internaționale sau altor acorduri internaționale, precum și a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestora,

- b) proiectele legilor organice prevăzute la:
 - art. 3 alin. (2) frontierele țării,
 - art. 5 alin. (1) dobândirea și pierderea cetățeniei române,
 - art. 12 alin. (4) stema și sigiliul statului,
 - art. 16 alin. (4) dreptul cetățenilor Uniunii Europene de a alege și de a fi ales în autoritățile administrației publice locale,
 - art. 44 alin. (2) dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană,
 - art. 70 alin. (1) jurământul senatorilor și deputaților,
 - art. 73 alin. (3) sistemul electoral, organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice, organizarea și desfășurarea referendumului, regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război, regimul stării de asediu și al stării de urgență, infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, acordarea amnistiei sau a grațierii colective, statutul funcționarilor publici, regimul juridic al proprietății și al moștenirii, regimul juridic general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială, statutul minorităților naționale, regimul general al cultelor,
 - art. 83 alin. (3) prelungirea mandatului Președintelui României,
 - art. 136 alin. (3), (4) și (5) obiectul exclusiv al proprietății publice, darea în administrare, concesiunea sau închirierea a bunurilor proprietate publică, inviolabilitatea proprietății private,
 - art. 141 organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social.
- Pentru categoriile de legi enumerate Camera Deputaților este camera decizională.
- Tabelul alăturat ilustrează **competențele celor două Camere ale Parlamentului României**, precum și ale ședințelor lor comune în materia legilor organice:

COMPETENȚA DECIZIONALĂ CAMERA DEPUTAȚILOR	COMPETENȚA DECIZIONALĂ SENAT	COMPETENȚA DECIZIONALĂ ȘEDINȚĂ COMUNĂ
1. Art. 3 alin. (2) Regimul frontierei Frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, cu respectarea principiilor și a celorlalte norme general-admise ale dreptului internațional.	Art. 31 alin. (5) Servicii publice de radio și TV Serviciile publice de radio și de televiziune sunt autonome. Ele trebuie să garanteze grupurilor sociale și politice importante exercitarea dreptului la antenă. Organizarea acestor servicii și controlul parlamentar asupra activității lor se reglementează prin lege organică.	Art. 67 alin. (1) Jurământul parlamentarilor Deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului de la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte, sub condiția validării alegerii și a depunerii jurământului. Jurământul se stabilește prin lege organică.
2. Art. 5 alin. (1) Regimul cetățeniei Cetățenia română se dobândește, se păstrează sau se pierde în condițiile prevăzute de legea organică.	Art. 37 alin. (3) (în legile cu caracter instituțional) Incompatibilități la asocierea în partide politice Nu pot face parte din partide politice judecătoria Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.	Art. 68 alin. (3) Incompatibilități pentru parlamentari Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.

3. Art. 12 alin. (4) Stema și sigiliul țării Stema țării și sigiliul statului sunt stabilite prin legi organice.	Art. 58 alin. (1) art. 65 alin. (2) lit. i) Regimul instituției Avocatului Poporului Avocatul Poporului este numit de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună pe o durată de 5 ani, pentru apărarea drepturilor și a libertăților cetățenilor. Organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului se stabilesc prin lege organică.	Art. 72 alin. (3) lit. c) Statutul deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora
4. Art. 41 alin. (2) Protecția proprietății private Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular. Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin legea organică, precum și prin moștenire legală.	Art. 72 alin. (3) lit. e) Prin lege organică se reglementează organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării;	
5. Art. 48 alin. (2) Regimul dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.	Art. 72 alin. (3) lit. k) Prin lege organică se reglementează organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi;	

6.	Art. 60 alin. (1) Prelungirea mandatului Camerelor Camera Deputaților și Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.	Art. 72 alin. (3) lit. j¹) Prin lege organică se reglementează contenciosul administrativ ;
7.	Art. 72 alin. (3) lit. a) Prin lege organică se reglementează sistemul electoral; organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente	Art. 72 alin. (3) lit. m) Prin lege organică se reglementează organizarea generală a învățământului ;
8.	Art. 72 alin. (3) lit. b) Prin lege organică se reglementează organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice ;	Art. 72 alin. (3) lit. n) Prin lege organică se reglementează organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală
9.	Art. 72 alin. (3) lit. d) Prin lege organică se reglementează organizarea și desfășurarea referendumului ;	Art. 79 alin. (2) Consiliul Legislativ Înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ se stabilesc prin lege organică.
10.	Art. 72 alin. (3) lit. f) Prin lege organică se reglementează regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război ;	Art. 101 alin. (3) Componenta Guvernului Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.
11.	Art. 72 alin. (3) lit. g) Prin lege organică se reglementează regimul stării de asediu și al stării de urgență ;	Art. 104 alin. (2) Incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului Alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică.

12.	Art. 72 alin. (3) lit. h) Prin lege organică se reglementează infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora ;	Art. 116 alin. (3) Înființarea de autorități administrative autonome Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică.
13.	Art. 72 alin. (3) lit. i) Prin lege organică se reglementează acordarea amnistiei sau a grațierii colective ;	Art. 117 alin. (2) Sistemul de apărare Structura sistemului național de apărare, organizarea armatei, pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, precum și statutul cadrelor militare, se stabilesc prin lege organică.
14.	Art. 72 alin. (3) lit. j) Prin lege organică se reglementează statutul funcționarilor publici ;	Art. 117 alin. (3) Serviciile secrete, de poliție și alte componente ale forțelor armate Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, poliției și serviciilor de informații ale statului, precum și celorlalte componente ale forțelor armate.
15.	Art. 72 alin. (3) lit. l) Prin lege organică se reglementează regimul juridic al proprietății și al moștenirii	Art. 125 alin. (3) (pentru procedură – Camera Deputaților) Organizarea și funcționarea Înaltei Curți de Casație și Justiție Compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție, regulile de funcționare, competența și procedura de judecată se stabilesc prin lege organică.

16. Art. 72 alin. (3) lit. o) Prin lege organică se reglementează regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială	Art. 125 alin. (4) Înființarea de instanțe specializate Este interzisă înființarea de instanțe extraordinare. Prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.
17. Art. 72 alin. (3) lit. p) Prin lege organică se reglementează statutul minorităților naționale din România	Art. 140 alin. (4) Organizarea și funcționarea Curții Constituționale Curtea Constituțională se înnoiește cu o treime din judecătorii ei, din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții.
18. Art. 72 alin. (3) lit. r) Prin lege organică se reglementează regimul general al cultelor	
19. Art. 83 alin. (3) Prelungirea mandatului Președintelui României Mandatul Președintelui României poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.	

462 **Procedura adoptării legilor** se bazează, deci, pe principiul clasic al dezbaterilor parlamentare din parlamentele bicamerale, adică pe succesiunea a două dezbateri cu privire la același proiect sau propunere legislativă. Cum în urma acestui proces pot rezulta diferențe între textele adoptate de cele două Camere și cum procedura de mediere nu mai face parte din etapele de adoptare a legilor ordinare și organice, pentru soluționarea eventualelor diferențe a fost prevăzută o procedură specială, care ține seama de specializarea funcțională a celor două Camere. Art. 75 alin. (4) precizează că, în situația în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alin. (1) al aceluiași articol, intră în competența sa decizională, prevederea va fi considerată definitiv adoptată doar dacă și cea de-a doua Cameră este de acord. Dacă în cadrul celei de-a doua dezbateri (care ar trebui să fie și definitivă, mai puțin pentru

prevederea respectivă) Camera decizională pentru restul conținutului normativ dar, practic, sesizată prima dată cu privire la respectiva prevedere, ajunge la o formulare sau soluție juridică diferită față de cea adoptată de prima Camera sesizată, legea, în întregime, va fi întoarsă la prima Cameră sesizată, dar numai cu privire la prevederea în divergență. Camera primă sesizată (care are însă competența decizională cu privire la acea prevedere) va putea decide definitiv numai cu privire la acest aspect, în procedură de urgență, fără a se mai pronunța cu privire la restul textului legii. Astfel, se asigură dubla dezbatere cu privire la textul legii și se evită prelungirea excesivă a procedurii legislative.

Aceeași procedură se aplică simetric invers în situația în care Camera decizională adoptă prima o prevedere de competența decizională a celeilalte camere [a se vedea art. 75 alin. (5)].

c. Examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare

Examinarea și avizarea proiectelor de legi de către comisiile parlamentare este o activitate complexă, de mare utilitate, aceasta permițând o verificare, la acest înalt nivel statal, a conținutului și formei proiectelor de legi. 463

Constituția și regulamentele nu nuanțează rolul comisiilor permanente în funcție de proiectele de legi, pentru că asemenea nuanțări nu sunt utile. Comisiile parlamentare, odată cu examinarea unui proiect de lege, pot propune adoptarea lui, eventual cu amendamente sau respingerea proiectului. Ele nu pot însă propune un alt text decât cel prezentat de către inițiatori. Trebuie să subliniem că punctul de vedere al comisiilor parlamentare nu obligă nici pe inițiator și nici parlamentul. Asupra proiectului hotărăște numai parlamentul, afară de cazul în care inițiatorul își retrace proiectul, în condițiile prevăzute de lege.

d. Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a ședinței camerei parlamentare

Inițiativa legislativă implică obligația corelativă a Camerei sesizate de a examina și a se pronunța asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative. De aceea includerea lor pe ordinea de zi a ședințelor camerei capătă o semnificație deosebită. La întocmirea proiectului ordinii de zi, biroul camerei sau, după caz, Comitetul ordinii de zi trebuie să aibă în vedere proiectele de legi și propunerile legislative înregistrate. Orice proiect de lege depus, trebuie, deci, supus atenției camerei. 464

e. Dezbaterea proiectului de lege în plenul camerelor parlamentului

Dezbaterile încep prin expunerea de motive realizată de către inițiatorul proiectului de lege. Este ascultat, apoi, raportul comisiei parlamentare competente. Proiectul este supus, în continuare, discuției generale și, apoi, discuției pe articole. 465

Fiecărui deputat sau senator i se înmânează, în timp util, câte un exemplar tipărit din proiectul de lege și din expunerea de motive. Înainte sau cu ocazia dezbaterilor în plen, deputații pot propune **amendamente**, iar, dacă se discută textele convențiilor internaționale (pentru ratificarea lor), pot propune **rezerve** sau **declarații**. Cu privire la amendamente există regula de a se cere întotdeauna avizul comisiei parlamentare (sau, în orice caz, a raportorului acesteia, atunci când parlamentul le dezbate fără a cere avizul comisiei), precum și de a se asculta inițiatorul proiectului de lege. Cel care a propus amendamentul poate să-l retragă până când este supus votului. Dacă se aduc mai multe amendamente la același articol de lege, acestea sunt supuse votului în ordinea propunerii lor, iar, dacă adoptarea unui amendament implică, în mod necesar, respingerea altuia, acesta din urmă nu mai este supus la vot.

Modificările aduse regulamentelor parlamentare în cursul anului 2001 au pus accentul pe activitatea comisiilor, încercând să deplaseze centrul de greutate al dezbaterilor din cadrul plenului celor două camere la comisii. Astfel, la Senat, proiectele și propunerile legislative se înaintează Biroului Permanent, care dispune sesizarea comisiilor permanente, stabilind și termene fixe pentru depunerea rapoartelor și depunerea amendamentelor la comisiile sesizate în fond. Dacă unele amendamente au fost respinse de comisie, dar se cere susținerea lor și în plen, se dezbate doar amendamentele și se supun la vot, apoi se supune votului raportul comisiei, după care se trece la votul final. La Camera Deputaților Comitetul ordinii de zi hotărăște cu privire la includerea proiectelor și a propunerilor pe ordinea de zi, cu privire la ordinea dezbaterii și cu privire la timpul afectat fiecărui grup parlamentar pentru luarea de cuvânt. În cadrul dezbaterilor generale alocarea timpului pentru luările de cuvânt este facultativă, Comitetul ordinii de zi stabilind dacă sunt necesare discuții în plen sau se poate trece la vot direct asupra textului.

f. Votarea proiectului sau a propunerii de lege

466 **Votarea ansamblului actului normativ intervine, în fiecare Cameră, după discuția pe articole a proiectului. În sistemul bicameral, proiectul de lege (propunerea) trebuie votat de către ambele Camere. Revizuirea Constituției din 2003 a eliminat așa-numita «navetă legislativă» prin precizarea Camerei decizionale pentru fiecare categorie de lege. Prin urmare, după ce Camera primă sesizată a finalizat dezbaterile (dacă acest lucru se realizează în interiorul termenului de 45, respectiv, 60 de zile) sau, în orice caz, la expirarea termenului prevăzut de art. 75 alin. (2) din Constituție proiectul sau propunerea legislativă se trimite Camerei stabilite de legea fundamentală drept Cameră decizională. Aceasta va decide cu privire la aspectele din lege ce țin de competența sa, trimițând, eventual, înapoi Camerei prime sesizate prevederile din lege cu privire la care a ajuns la o formulare diferită și pentru care competența decizională revine celeilalte Camere; aceasta din urmă este obligată să se pronunțe în procedură de urgență, legea fiind considerată adoptată odată ce textul său definitiv a fost finalizat.**

g. Medierea și concilierea

Sistemul parlamentar bicameral implică votarea unei legi de către ambele camere. În mod firesc, autonomia camerelor conduce la situații în care o cameră poate vota un proiect de lege cu modificări față de prima cameră. 467

Cum o lege trebuie să fie votată, în același conținut și formă, de către ambele camere, realizarea acordului se poate face prin **medieri și concilieri**. Potrivit regulamentelor Camerelor din 1990, în situațiile de dezacord cu privire la dispoziții dintr-o lege, camerele alegeau o comisie de mediere, pe criterii paritare. Această comisie media neînțelegerile, propunând soluții și, deci, un text acceptabil. Dacă soluția propusă de comisie era acceptată de către ambele camere, litigiul era depășit. Dacă însă nu se accepta această soluție, birourile permanente ale celor două camere inițiau **procedura de conciliere**. Concilierea o făceau cele două birouri permanente, în ședință comună, prin redactarea unui text convenabil, votat de cel puțin jumătate plus unul din numărul membrilor celor două birouri. Textul propus era examinat separat de către fiecare adunare și legea era considerată adoptată, dacă membrii fiecărei adunări o votau cu jumătate plus unu din membrii săi. Dacă una din toate aceste proceduri eșua, proiectul de lege se considera respins. În unele sisteme constituționale, pentru a se evita situațiile de blocaj legislativ sau de respingere a legii pentru că nu s-au putut concilia lucrurile, ultimul cuvânt îl are prima cameră (a deputaților).

Constituția României, în versiunea sa adoptată în 1991, a menținut doar medierea, pentru ca, în urma revizuirii din cursul anului 2003, aceasta să dispară complet în privința legilor ordinare și organice și să fie menținută doar pentru legile constituționale. Astfel, dacă una din Camere adoptă un proiect sau o propunere de lege constituțională într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră, președinții Camerelor vor iniția prin intermediul unei comisii paritare procedura de mediere. Art. 151 alin. (2) din Constituția revizuită prevede că, dacă prin procedura de mediere nu se ajunge la un acord, cele două Camere în ședință comună hotărăsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor forma definitivă a legii. Cu titlu de măsură tranzitorie, procedura medierii a fost menținută și pentru proiectele și propunerile legislative aflate în cursul procedurii legislative la data intrării în vigoare a Constituției revizuite [art. 155 alin. (1)].

h. Semnarea legilor de către președintele camerei

Odată votată, legea trebuie semnată de către președintele camerei sau, în cazul în care ședința a fost condusă de către un vicepreședinte de către acesta din urmă. 468

Prin această semnătură se atestă respectarea procedurii de elaborare a legilor.

i. Promulgarea legilor de către șeful de stat. Publicarea legilor

469 După votarea sa, legea este înaintată șefului de stat pentru promulgare. În legătură cu această fază trebuie făcute mai multe distincții. **Sistemul promulgării** legii cunoaște anumite trăsături. Promulgarea este actul prin care șeful de stat autentifică textul legii, altfel spus constată și atestă regularitatea adoptării sale. Promulgarea nu este o măsură discreționară, șeful statului fiind obligat să promulge legea dacă ea a fost adoptată regulamentar. Promulgarea diferă de **sanționare** prin care, în anumite regimuri monarhice, regele se poate opune aplicării legii.

În Franța Președintele Republicii are la dispoziție 15 zile pentru promulgare, începând din momentul în care legea adoptată a fost transmisă executivului. Totuși sunt două situații când promulgarea poate fi întârziată, și anume: dacă președintele cere o nouă deliberare; dacă legea este atacată în fața Consiliului Constituțional pe motiv de neconstituționalitate.

În sistemul nostru constituțional, promulgarea unei legi este de competența Președintelui României, care trebuie să o facă în cel mult 20 de zile de la primire.

Cum este și firesc, șeful de stat trebuie să aibă posibilitatea de a examina legea și de a-și exercita rolul său de garant al respectării constituției și al bunei funcționări a autorităților publice. De aceea Constituția, prin art. 77 alin. (2), permite Președintelui României ca, înainte de promulgare, să ceară, o singură dată, reexaminarea legii. Iar, prin art. 77 alin. (3), Constituția stabilește că, dacă Președintele a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care i s-a confirmat constituționalitatea.

470 **Publicarea legilor** prezintă o mare importanță deoarece este operațiunea de care este legată intrarea lor în vigoare. De principiu legile intră în vigoare la data publicării lor oficiale. Dar legea poate să prevadă o dată la care intră în vigoare, dată ce poate fi sau anterioară sau posterioară datei publicării.

Unele legi intră în vigoare din chiar momentul adoptării lor dacă prevăd expres acest lucru. Trebuie făcută observația că legile pot intra în vigoare odată cu adoptarea lor, dacă aceasta este o posibilitate constituțională, dar numai pentru organul emitent și pentru subiectele de drept care în mod oficial au luat cunoștință de prevederile legii. Potrivit art. 78 din Constituție, legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

j. Aprobarea legii prin referendum

471 În activitatea de legiferare, în unele sisteme constituționale a fost instituționalizat referendumul.

În viziune constituționalistă referendumul este **aprobarea legii**. În sistemele unde este prevăzut, el reprezintă o **condiție de valabilitate** a legii. Aceste

consecințe juridice trebuie apreciate prin prisma raporturilor juridice dintre popor și parlament, raporturi statornicite prin Constituție. În acest sens, vom observa că, deținător al suveranității naționale, poporul o exercită prin reprezentare sau referendum. În temeiul dispozițiilor constituționale, parlamentul, exercitând puterea suverană a poporului, are, desigur, dreptul de a legifera. Legiferarea se exercită însă permanent sub controlul poporului, pentru că parlamentul exercită puterea (și legiferează) în numele poporului care, ca titular al puterii, își păstrează dreptul de a se pronunța asupra modului în care parlamentul exercită prerogativele încredințate. Astfel văzute lucrurile, reglementările constituționale sunt corecte din punct de vedere științific, dacă consultarea poporului intervine după ce s-a derulat întreaga procedură de legiferare. În aceste situații, poporul, prin referendum, nu realizează doar o dezbatere publică, ci decide, hotărăște, în virtutea puterii sale suverane. În situațiile în care referendumul este prevăzut de Constituție, legea devine valabilă, și deci obligatorie, numai dacă poporul s-a pronunțat pentru această lege.

Referendumul este, deci, o condiție de valabilitate a legii, ultima etapă în elaborarea legilor prin referendum. Dacă cu prilejul referendumului, pentru lege votează mai puțin decât majoritatea celor prezenți la vot (consultare), legea nu este considerată aprobată și nu poate, deci, intra în vigoare.

Referendumul este prevăzut de către Constituția României prin art. 151 alin. (3) în cadrul proiectelor sau propunerilor de legi de revizuire a Constituției, el trebuie organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării de către cele două Camere a proiectului sau propunerii de revizuire.

k. Alte reguli constituționale privind elaborarea legii

Din Constituție rezultă unele situații în care procedura de elaborare a legii, 472 așa cum am prezentat-o, cunoaște anumite nuanțări.

a) **Adoptarea proiectelor de legi sau propunerilor legislative cu procedură de urgență.** Această situație este prevăzută de către art. 76 alin. (3) din Constituție. Astfel, Parlamentul poate adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, din proprie inițiativă sau la cererea Guvernului.

Cât privește procedura de urgență ea este stabilită prin regulamentele Camerelor. Se poate constata că urgența privește numai dezbaterile și votarea legii în camerele Parlamentului, ea nu pune în discuție succesiunea și obligativitatea constituțională a etapelor de elaborare a legilor.

b) **Angajarea răspunderii Guvernului în condițiile art. 114 din Constituție.** Potrivit dispozițiilor art. 114 din Constituție dacă Guvernul își angajează răspunderea asupra unui proiect de lege și nu este demis printr-o moțiune de cenzură, proiectul de lege se consideră adoptat. Această procedură se derulează numai în ședința comună a celor două Camere. Tot în ședința comună se hotărăște și asupra eventualei cereri de reexaminare a legii.

c) **Legile adoptate în ședințe comune.** Potrivit art. 65 din Constituție, în anumite probleme, Camera Deputaților și Senatul pot hotărî numai în ședințe

comune. Dacă în realizarea unora din atribuțiile stabilite prin art. 65 alin. (2) se procedează prin elaborarea de legi (aprobarea bugetului de stat, de exemplu), este clar că apar nuanțări în procedura de elaborare a legilor, cum ar fi de exemplu inutilitatea procedurii de trimitere a unor prevederi de la Camera decizională la cea primă sesizată.

8.5. Modificarea, suspendarea și abrogarea legii

473 Am văzut că procedura de elaborare a legii valorifică realitatea în sensul căreia legea exprimă voința poporului suveran, valorifică poziția supremă a legii în sistemul de drept.

În mod firesc și procedurile de modificare, suspendare și abrogare a legii trebuie să pună în valoare supremația acesteia. Modificarea, suspendarea și abrogarea legii se realizează tot printr-o lege, adoptată la rândul său cu votul majorității deputaților și senatorilor. În aceasta își găsește aplicație marele principiu al **simetriei** în drept.

8.6. Deosebirile dintre constituție și legi

474 Acum, după ce cunoaștem ce este legea și care este procedura sa de adoptare, se impune să vedem prin ce se deosebește ea de Constituție.

Am văzut că legile se clasifică în legi constituționale, legi organice și legi ordinare, obișnuite. În cadrul legilor constituționale sunt incluse Constituția și legile de modificare a acesteia. Deși sunt adoptate uneori de către parlament și reglementează cele mai generale și mai importante relații sociale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii, între Constituție și legi există deosebiri de conținut, de formă și de putere juridică. Sub aspectul **conținutului**, Constituția se deosebește de legi din două puncte de vedere. În primul rând și ea reglementează relațiile sociale care apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii, dar reglementează acele raporturi care sunt esențiale pentru popor. În al doilea rând, Constituția reglementează relațiile sociale din toate domeniile de activitate în timp ce legile reglementează relațiile sociale din anumite domenii. Astfel, legea electorală reglementează numai relații sociale care privesc drepturile electorale și organizarea și desfășurarea alegerilor tot așa cum Codul civil reglementează aspectele patrimoniale și pe cele personal nepatrimoniale referitoare la interacțiunile dintre persoanele fizice și/sau juridice. **Deosebirile de formă** constau în aceea că, în timp ce Constituția este adoptată sau poate fi modificată de adunări constituante sau, uneori, de parlamente și, de regulă, numai prin votul a două treimi din numărul total al deputaților și senatorilor, legea este adoptată sau modificată cu o majoritate inferioară. De asemenea, în timp ce Constituția nu poate fi modificată prin norme cu putere de lege, legile pot fi modificate și chiar abrogate prin asemenea norme (a se vedea legislația

delegată). În fine, cât privește **deosebirea de putere juridică**, urmează să observăm că, și atunci când este adoptată tot de parlament, Constituția are o forță juridică superioară legilor ordinare. Aceasta este, de fapt, consecința deosebirilor de conținut și de formă semnalate mai sus.

8.7. Conformitatea cu legea a celorlalte acte emise de către organele statului

Supremația legii, însemnând superioritatea juridică a legii în sistemul de drept, fundamentează conformitatea tuturor actelor juridice cu legea. Ea fundamentează chiar principiul legalității, știut fiind că, într-o accepțiune restrânsă, dar corectă și des utilizată, legalitatea înseamnă respectarea legii ca act juridic al parlamentului.

Conformitatea cu legea a tuturor actelor juridice, fiind o consecință a supremației legii, se aplică oricărui act ce emană de la alte organe de stat decât parlamentul. Cât privește actele administrative, acestea fiind acte de executare a legii, condiția de conformitate este indiscutabilă.

Actele organelor judecătorești, fiind acte de aplicare a legilor la cazuri concrete, au, în principiu, caracter individual, și trebuie emise numai în condițiile legii.

Conformitatea tuturor actelor juridice cu legea este asigurată prin o serie de garanții, între care menționăm îndatorirea constituțională de respectare a legii, precum și controlul legalității.

§9. Regulamentele parlamentare

Potrivit principiului autonomiei regulamentare, fiecare Cameră a Parlamentului își adoptă un regulament propriu de organizare și funcționare, așa cum prevede art. 64 alin. (1) din Constituție. De asemenea, potrivit art. 65 alin. (1) din Constituție, Camera Deputaților și Senatul, cu votul majorității membrilor lor, adoptă un regulament al ședințelor comune prevăzute de către art. 65 din Constituție.

Regulamentul este act normativ, supus obligației de publicare în Monitorul Oficial sub semnătura președintelui Camerei sau a ambilor președinți, în cazul celui al ședințelor comune. În fine, regulamentul poate face obiectul controlului de constituționalitate în condițiile art. 146 lit. c) și art. 147 din Constituție.

Privitor la regulamentele Camerelor Parlamentului României, acestea 477 au fost supuse în integralitate controlului de constituționalitate, la sesizarea președinților celor două camere. Curtea Constituțională, prin două decizii distincte, s-a pronunțat cu privire la această problemă (a se vedea deciziile nr. 45 și nr. 46, publicate în M.Of. nr. 131 din 27 mai 1994). Soluțiile date prin aceste decizii s-au fundamentat științific pe câteva considerații teoretice

pe care Curtea Constituțională le-a făcut. Reținerea acestor considerații aici este de reală utilitate pentru înțelegerea naturii juridice a regulamentelor parlamentare și pentru dimensionarea științifică a autonomiei regulamentare a Parlamentului.

Pentru a examina concordanța prevederilor regulamentare cu cele constituționale, Curtea a trebuit să stabilească în care categorie de acte juridice, nominalizate prin Constituție (legi organice, legi, hotărâri, moțiuni) se încadrează regulamentul parlamentar. Deși este fără îndoială că, în toate cazurile, se aplică supremația Constituției, nu este mai puțin adevărat că aceste acte juridice se diferențiază între ele prin domeniile rezervate reglementării, conținut, proceduri și, desigur, forță juridică. De aici rezultă o anumită dificultate în «confruntarea» lor cu prevederile constituționale și, desigur, un anumit specific pentru fiecare act.

Stabilirea naturii juridice a regulamentului parlamentar s-a impus deoarece specificul reglementărilor constituționale românești ar putea crea aparența și a altor interpretări. Curtea Constituțională, prin interpretarea art. 64, art. 65, art. 73 și art. 76 din Constituție, a ajuns la concluzia că regulamentul parlamentar **nu este o lege** deoarece: legea are un domeniu rezervat, este rezultatul votului succesiv sau concomitent al ambelor Camere, este supusă promulgării de către Președintele României. Asemenea trăsături nu le regăsim la regulamentul parlamentar care este, în temeiul Constituției, o **hotărâre**, chiar dacă este explicit nominalizat și chiar dacă, spre deosebire de alte hotărâri, adoptarea sa se realizează, ca și legile organice, cu votul majorității membrilor fiecărei Camere [art. 76 alin. (1) din Constituție]. Această majoritate nu transformă regulamentul unei Camere în lege, ci urmărește asigurarea reprezentării cât mai largi a voințelor parlamentarilor în adoptarea actului normativ ce concretizează autonomia regulamentară a Parlamentului. Ca atare, regulamentul parlamentar este o hotărâre prin conținut, proceduri și, desigur, locul în piramida normativă.

Cât privește sfera de reglementare s-a arătat că prin Constituție se stabilesc reguli clare privind domeniul rezervat reglementării actelor juridice, în strânsă corelare cu locul și rolul autorităților emitente. În legătură cu regulamentele parlamentare din art. 64 al Constituției rezultă că fiecare Cameră își stabilește, prin regulament propriu, **organizarea și funcționarea**.

Mai mult, din examinarea art. 73 alin. (3) lit. c) din Constituția revizuită rezultă că problemele privind statutul parlamentarilor sunt de domeniul legii și nu al regulamentului. Raportat însă la forma legii fundamentale în vigoare la data la care a avut loc acest control de constituționalitate, aceeași concluzie se putea desprinde din interpretarea sistematică a prevederilor întregului capitol din Constituție referitor la puterea legislativă. În această viziune au fost declarate ca neconstituționale prevederile regulamentare care prevedeau drepturi și obligații ce țin de statutul parlamentarului. Este adevărat că, în general în practică, regulamentul unei autorități cuprinde și probleme de

statut (drepturi, obligații), dar atunci când Constituția sau o lege nu permit un asemenea lucru, asemenea interdicții nu pot fi depășite.

Tot în legătură cu sfera de reglementare Curtea a considerat că prevederile regulamentare sunt constituționale doar dacă stabilesc drepturi și mai ales obligații numai în sarcina unor subiecte de drept care se află în raporturi constituționale cu Parlamentul. Ca atare, se spune în deciziile Curții, prin Regulament nu se pot stabili drepturi și mai ales obligații în sarcina unor subiecte de drept care nu se încadrează în cele circumstanțiate mai înainte. Asemenea prevederi pot cuprinde numai legile, în accepțiunea de acte juridice ale Parlamentului.

În fine, Curtea Constituțională, prin deciziile menționate a precizat că regulamentele parlamentare fiind acte juridice inferioare Constituției și legilor nu pot cuprinde reguli de fond ce sunt de domeniul acestora, dar pot cuprinde reguli de procedură pentru realizarea acestor reglementări. Aceste reguli trebuie să permită doar valorificarea dispozițiilor constituționale și legale, neputându-le afecta cât privește domeniul de reglementare și conținutul.

Modificarea regulamentelor parlamentare din cursul anului 2001 a valorificat doar parțial cele două decizii ale Curții Constituționale, în sensul că au fost eliminate din cuprinsul acestor acte normative orice prevederi referitoare la statutul membrilor parlamentului. Ulterior revizuirii Constituției au fost din nou modificate regulamentele celor două Camere, dar numai în privința punerii de acord a dispozițiilor cu privire la procedura legislativă.

§10. Hotărârea, ca act juridic al parlamentului

Cel de-al doilea act juridic al parlamentului sau camerelor sale este hotărârea. Așa cum am arătat deja, hotărârile pot avea atât caracter normativ, cât și caracter nenormativ. 478

Problema care se pune este aceea de a stabili criteriile de delimitare între legi și hotărâri, criterii care să ne poată conduce la identificarea hotărârilor în ansamblul actelor juridice ale parlamentului. Aceste criterii sunt conținutul și procedura de adoptare. Pe criteriul conținutului, vom observa că hotărârile se deosebesc de legi din două puncte de vedere. În primul rând, în timp ce toate legile au caracter normativ, hotărârile pot fi atât cu caracter normativ, cât și caracter nenormativ. În al doilea rând, normele cuprinse în hotărârile cu caracter normativ au o forță juridică inferioară legilor. Sub aspectul procedurii, vom constata că, pentru adoptarea hotărârilor, nu sunt aplicabile regulile privitoare la inițiativa legislativă, nu există obligația examinării și avizării lor de alte organisme (în afara comisiilor) se semnează de către președintele Camerei. Urmare a extinderii competenței Curții Constituționale, începând cu vara anului 2012, hotărârile parlamentare pot fi supuse controlului de constituționalitate.

479 De asemenea, în sistemul parlamentar bicameral, precum și cel din România, hotărârile pot fi emise și de către o singură cameră, lucru nepermis pentru legi. Camerele parlamentare au adoptat **hotărâri** privind: componența grupurilor parlamentare; modificarea regulamentelor; alegerea vicepreședinților, secretarilor și chestorilor; modificarea structurii organizatorice a aparatului funcțional; demisia parlamentarilor; validarea mandatelor; ridicarea imunității parlamentare. Parlamentul a adoptat și el hotărâri privind: aprobarea statutului Grupului Român al Uniunii Interparlamentare (M.Of. Partea I, nr. 37 din 22 februarie 1993); privind constituirea grupurilor parlamentare de prietenie (același Monitor Oficial); de aprobare a unor delegații ale Parlamentului.

§11. Moțiunile

480 Termenul **moțiune** este, în general, utilizat la denumirea unor hotărâri ale parlamentului prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată. Când sunt acte juridice, moțiunile privesc, în cele mai multe cazuri, poziția față de guvern, în cadrul raporturilor parlament-guvern și a dreptului parlamentului de a controla activitatea guvernului. Constituția României revizuită face referire la două tipuri de moțiuni: simple și de cenzură.

Moțiunea simplă este reglementată în art. 112 alin. (2) din legea fundamentală revizuită, unde se arată că ea poate fi adoptată de una din cele două Camere pentru exprimarea poziției acesteia cu privire la o problemă de politică internă sau externă sau, după caz, la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Evident, această moțiune nu se confundă cu moțiunea de cenzură, nici cât privește conținutul, nici cât privește efectele juridice și nici cât privește procedura. Așa cum rezultă clar din art. 112 alin. (2) din Constituție, această moțiune este rezultatul de voință a unei singure Camere (Camera Deputaților sau Senatul), în timp ce moțiunea de cenzură exprimă voința parlamentului în întregul său. Jurisprudența Curții Constituționale a precizat că adoptarea unei moțiuni de cenzură ce vizează activitatea unui ministru nu poate duce la demiterea acestuia căci în sistemul autorităților publice reglementat de Constituția României răspunderea politică a Guvernului este doar solidară și nu și individuală.

Moțiunea de cenzură este reglementată de art. 113 din Constituție, unde se arată că prin această procedură Camera Deputaților și Senatul pot retrage încrederea acordată Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor. Ea poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii. Moțiunea de cenzură se dezbate în ședința comună a celor două camere. Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit art. 114. Potrivit Constituției (art. 114) Guvernul

își angajează răspunderea în fața Camerei Deputaților și Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege a fost votată. În cazul în care Guvernul nu a fost demis, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

Două aspecte mai importante trebuie reținute. Mai întâi că moțiunea de cenzură privește **raporturile dintre Parlament și Guvern**, adoptarea sau respingerea sa semnificând retragerea sau menținerea încrederii în Guvern. Apoi, că moțiunea de cenzură poate interveni din inițiativa parlamentarilor, dar poate fi «provocată» și de către procedura angajării răspunderii de către Guvern.

Privitor la moțiuni sunt câteva **reguli importante** ce rezultă din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului. Astfel, moțiunile se depun președinților Camerelor. După primire, președintele Camerei Deputaților comunică moțiunea, de îndată (în ziua în care a fost depusă), guvernului. În cel mult 5 zile de la depunere, moțiunea de cenzură se prezintă în ședință comună a celor două camere, dezbaterile să având loc după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședință comună. Data și locul ședinței comune, împreună cu invitația de participare, se comunică Guvernului de către președintele Camerei Deputaților, cu 24 de ore înainte ca aceasta să aibă loc.

§12. Actele structurilor parlamentare

În mod firesc și structurile interne ale Camerelor emit acte juridice în realizarea atribuțiilor ce le revin. Astfel, președinții Camerelor emit **decizii** pentru convocarea în sesiune a Camerelor (a se vedea, spre exemplificare: Decizia privind convocarea Camerei Deputaților în sesiune extraordinară, M.Of. nr. 99, vineri 20 august 1991; Decizia privind convocarea Senatului, în prima sesiune ordinară, M.Of., nr. 10 din 22 ianuarie 1993; Decizia privind convocarea Senatului în sesiune extraordinară, M.Of., nr. 199, vineri 20 august 1993) sau pentru asigurarea conducerii Camerei pe perioada lipsei președintelui acesteia.

Cât privește comisiile parlamentare, așa cum am mai arătat deja, ele emit **avize** sau **rapoarte**.

Bibliografie la Capitolul VI

- 1) *Les parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*, vol. 1-2, Union interparlementaire, Bruylant, Bruxelles; 1986, p. 955, 966. Menționăm că cifrele comparative, statisticile, exemplificările sunt inspirate din această valoroasă lucrare. Desigur, de la anul apariției lucrării, în multe țări au intervenit modificări constituționale. Cifrele și statisticile își păstrează însă sub aspect didactic întreaga lor semnificație în explicarea și înțelegerea fenomenului constituțional.
- 2) *Pierre Avril, Jean Gicquel*, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988, îndeosebi p. 68, 69.
- 3) *Gheorghe Boboș*, Teoria statului și dreptului, Editura Didactică și pedagogică, București, 1983, p. 178-179.
- 4) *Georges Burdeau*, Droit constitutionnel, op. cit., p. 531.
- 5) *Ioan Ceterchi, Momcilo Luburici*, Teoria generală a statului și a dreptului, Tipografia Universității din București, 1985, p. 347-348.
- 6) *Mihai Constantinescu, Ioan Muraru*, Drept parlamentar, Gramar, 1994; a se vedea și Actami, 1999.
- 7) *Mihai Constantinescu, Marian Enache*, Renașterea parlamentarismului în România, Polirom, Iași, 2001.
- 8) *Ion Deleanu*, Drept constituțional, Europa Nova, București, 1996, p. 509.
- 9) *Tudor Drăganu*, Drept constituțional, Editura Didactică și pedagogică, București, 1972, p. 362.
- 10) *Tudor Drăganu*, Supremația legii în dreptul R.S. România, Dacia, Cluj, 1982, p. 5, 17, 20.
- 11) *Maurice Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F., Paris, 1975, îndeosebi p. 138 și urm., p. 245-351, 425 și urm.
- 12) *Maurice Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Thémis, Presses universitaires de France, Paris, 1988, p. 150 și urm.; 165, 167 și urm.
- 13) *Marian Enache*, Controlul parlamentar, Polirom, Iași, 1998.
- 14) *André Hauriou*, Précis de droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1923, p. 137, 817, 818, 825.
- 15) *Benoît Jeanneau*, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1978, p. 223-224.
- 16) *Mircea Lepădătescu*, Sistemul organelor statului în R.S.R., Editura Științifică, București, 1966, p. 167.
- 17) *Ioan Muraru, Mihai Constantinescu*, Constituția și autonomia regulamentară a Parlamentului, în Revista Palatul de Justiție, serie nouă, noiembrie 1994.
- 18) *Ioan Muraru, Mihai Constantinescu*, Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență, Lumina Lex, București, 2000.
- 19) *Marcel Prelot*, op. cit., p. 754.
- 20) *Henry Roussillon*, Le Conseil Constitutionnel, Hachette, Paris, 1991. Interesantă este semnalarea unei constatări a Consiliului Constituțional în sensul căreia legea votată nu exprimă voința generală decât dacă este dată cu respectarea Constituției (p. 2).
- 21) *Alexis de Tocqueville*, Despre democrație în America, Humanitas, București, 1992, p. 179, unde arată că nu există țară în care legea să poată prevedea totul

- și în care instituțiile să poată înlocui rațiunea și moravurile. Legile, spunea Tocqueville nu sunt aproape niciodată bune în mod absolut (p. 53).
- 22) *Joseph Voyaume*, Méthodes et techniques législatives – Support de cours et dossier de travail, Université de Lausanne, 1989. Actul legislativ, consideră autorul, este o normă generală și abstractă care impune obligații sau conferă drepturi persoanelor – fizice sau morale – sau care reglează organizarea sau competențele autorităților, sau procedura. Această normă trebuie să provină de la o autoritate oficială competentă și să poată fi impusă prin constrângere (p. 17).
 - 23) **Decretul-lege nr. 92/1990** pentru alegerea Parlamentului și Președintelui României, publicat în M.Of. nr. 35 din 18 martie 1990.
 - 24) **Regulamentul Senatului**, publicat în M.Of. nr. 178 din 28 iulie 1993, cu modificările ulterioare și **republicat**, cu o nouă numerotare a articolelor, în M.Of. nr. 43 din 25 ianuarie 2001, cu modificările ulterioare.
 - 25) **Regulamentul Camerei Deputaților**, publicat în M.Of. nr. 50 din 25 februarie 1994, cu modificări și completări, republicat în M.Of. nr. 51 din 31 ianuarie 2001, republicat în M.Of. nr. 35 din 16 ianuarie 2006.
 - 26) **Regulamentul ședințelor comune** ale Camerei Deputaților și Senatului, publicat în M.Of. nr. 34 din 4 martie 1992.
 - 27) **Hotărârea nr. 38/1992** a Senatului privind aprobarea numărului și denumirii comisiilor permanente ale Senatului, precum și a numărului de membri ai acestora, publicată în M.Of. partea I, nr. 275.
 - 28) **Monitorul Oficial**, Partea a II-a, dezbateri parlamentare, nr. 1 din 17 octombrie 1992 (pentru grupurile parlamentare).
 - 29) **Monitorul Oficial**, Partea a II-a, dezbateri parlamentare, nr. 2 din 17 octombrie 1992 (pentru grupurile parlamentare).
 - 30) **Declarația Camerei Deputaților** privind votul favorabil acordat de Adunarea Parlamentară de la Strasbourg, M.Of. nr. 235 din 29 septembrie 1993.
 - 31) **Declarația Camerei Deputaților** cu privire la Convenția europeană a drepturilor omului și protocoalele adiționale la aceasta, publicată în M.Of. nr. 43 din 26 februarie 1993.
 - 32) **Legea nr. 3/1993** privind respingerea O.G. nr. 28/1992 privind accizele la produsele de import și din țară, precum și impozitul pe circulație la țigăile din producția internă și la gazele naturale, publicată în M.Of. nr. 45 din 1 martie 1993.
 - 33) **Declarația Senatului** României din 22 mai 1996 în legătură cu introducerea în Congresul S.U.A., a proiectelor de legi „privind autorizarea extinderii tratamentului nediscriminatoriu. Clauza națiunii celei mai favorizate – asupra produselor din România”, publicată în M.Of. nr. 107 din 27 mai 1996.
 - 34) **Hotărârea Senatului nr. 39/1996** privind aprobarea numărului și denumirii comisiilor permanente ale Senatului, publicată în M.Of. nr. 328 din 9 decembrie 1996.
 - 35) **Legislația României**, IV/1996, Regia Autonomă M.Of. (pentru datele privind alegerile parlamentare și organizarea camerelor după alegerile din noiembrie 1996).
 - 36) **Legea** privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în M.Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

- 37) **Legea nr. 189/1999** privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, publicată în M.Of. nr. 611 din 14 decembrie 1999, republicată în M.Of. nr. 516 din 8 iunie 2004.
- 38) **Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în M.Of. nr. 139 din 31 martie 2000, cu modificări, republicată în M.Of. nr. 777 din 25 august 2004, republicată în M.Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.
- 39) **Legea nr. 35/1997** privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, M.Of. nr. 48 din 28 martie 1997, cu modificările ulterioare, republicată în M.Of. nr. 553 din 22 iunie 2004.
- 40) *Ioan Muraru*, Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman, All Beck, București, 2004.
- 41) *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, C.H. Beck, București, 2008.
- 42) *Nicolae Popa*, Teoria generală a dreptului, ed. 4, C.H. Beck, București, 2012, îndeosebi p. 123-152.
- 43) *Ștefan Deaconu*, Instituții Politice, C.H. Beck, București, 2012, îndeosebi p. 208-259.
- 44) **Legea nr. 96/2006** privind Statutul deputaților și al senatorilor, publicată în M.Of. nr. 380 din 3 mai 2006, republicată în M.Of. nr. 763 din 12 noiembrie 2008.

Capitolul VII

Puterea executivă

Secțiunea I. Precizări terminologice

În cadrul «puterilor» statului se distinge, prin conținut și trăsături specifice, **484** puterea executivă. Această putere este nominalizată în știință și legislație (în constituție în primul rând) fie prin expresia de «puterea executivă», fie prin cea de «autoritate administrativă», fie prin cea de «administrație de stat». Constituția României, sub titlul III intitulat Autoritățile publice reglementează, în ordine, Parlamentul (cap. I), Președintele României (cap. II), Guvernul (cap. III), Administrația publică (cap. V). Practic sunt numite direct autoritățile. Terminologia folosită exprimă corelarea cu teoria separației și echilibrului puterilor în stat. În fond, toate aceste denumiri exprimă unul și același lucru, și anume funcția și organele de stat (autoritățile) care implică executarea legilor, în ordinea firească a activităților statale. Autoritățile administrative desfășoară acea activitate statală care constă în organizarea executării și executarea în concret a legilor. Autoritățile administrative (executive) au în sarcină conducerea politicii naționale și dispun, pentru aceasta, de un aparat administrativ, chemat să joace un rol important.

Urmează, deci, să observăm că, în acest domeniu, există o terminologie nuanțată care însă, de fapt, exprimă același conținut, și anume **executivul**.

Secțiunea a II-a. Structura executivului

Studierea în cadrul *Dreptul constituțional și al instituțiilor politice* a orga- **485** nizării statale a puterii politice nu poate merge până la detalii cât privește executivul, acesta formând, cu precădere, obiectul de studiu al științelor administrative. Pentru dreptul constituțional importantă este identificarea marilor structuri executive, care sunt în sistemul statal și, desigur, a raporturilor constituționale cu celelalte autorități.

Identificarea structurilor executivului nu ridică probleme teoretice deosebite, afară de cea privind aparatul administrativ (funcționarii). În legătură cu aparatul administrativ care este numeros și necesar executivului se consideră că el nu trebuie privit în afara puterii executive. Chiar dacă acest aparat administrativ, numeros, nu decide în principiu, el face parte din mecanismul administrației, el fiind, nu rareori, mai util sau mai inutil decât structurile de «putere administrativă». El interesează precumpănitor în relația

administrație-cetățean. Deci nu poate fi considerat în afară, pentru că, astfel, l-am lipsi nu numai de eficiență, dar și de răspundere. Interes pentru dreptul constituțional prezintă următoarele structuri executive: a) șeful de stat; b) guvernul; c) ministerele și celelalte organe centrale ale administrației publice; d) organele locale ale administrației publice. Vom menționa desigur și acel aparat administrativ considerabil însărcinat să pregătească și să execute decizii, aparat distribuit la nivelul fiecărei structuri executive.

486 Șeful de stat, deseori denumit șeful executivului, purtând, de regulă, denumirea de monarh sau președinte, se prezintă cu trăsături diferite în funcție de forma de guvernământ. Instituția șefului de stat va fi explicată distinct, deoarece este o autoritate reprezentativă, adică una dintre autoritățile publice prin care poporul exercită suveranitatea națională (art. 2 din Constituție), fapt pentru care, aici, nu vom intra în detalii.

487 Guvernul este consacrat în constituții sub denumiri diferite precum cele de Cabinet, Guvern, Consiliu de Miniștri. Aceste denumiri depind de sistemul constituțional, de faptul dacă executivul este format din una sau două structuri. Guvernul are două componente, și anume **șeful guvernului** (acolo unde există) și **miniștri și secretari de stat**. Potrivit art. 102 alin. (3) din Constituția României, Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

Cât privește **șeful guvernului**, el se prezintă sub denumiri diferite, precum prim-ministru, președinte, pentru că și guvernul are denumiri diferite.

Există sisteme constituționale în care nu există și un șef al guvernului, în care șeful de stat ca șef al puterii executive cumulează și funcția de șef de guvern (S.U.A., de exemplu). În acest sistem miniștrii se subordonează direct șefului de stat.

În sistemele constituționale în care există o distincție între șeful de stat și șeful de guvern (sistem executiv dualist) șeful guvernului are un rol important în formarea guvernului (el întocmește și prezintă lista acestuia) și în formularea programului acestuia. Deoarece implicarea șefului de stat în exercitarea suveranității naționale depășește, deseori, sfera executivului, el încadrându-se în autoritățile reprezentative (în sensul art. 2 din Constituția României), guvernul este structura de referință în studiul raportului dintre puteri, pentru că el conduce executivul.

488 Ministerele și celelalte organe centrale ale administrației publice execută legile în domeniile lor de activitate. De aceea mai sunt denumite *de domeniu* sau *de resort*. Ele se subordonează guvernului.

489 Organele administrației publice locale își desfășoară activitatea în unitățile administrativ-teritoriale.

Ele cunosc o subordonare ierarhică (pe verticală) față de organele executive superioare, dar și (uneori) o subordonare pe orizontală față de organele locale alese prin vot de către cetățeni.

În mod deosebit suntem interesați de raporturile executivului cu parlamentul, structura și funcțiile sale fiind de domeniul disciplinelor administrative.

Secțiunea a III-a. Raporturile legislativ-executiv

O examinare, într-o viziune constituțională, a raporturilor legislativ-executiv presupune explicarea succintă a implicării legislativului în formarea și activitatea executivului, apoi a compatibilității funcției parlamentare și funcției executive, precum și a creșterii rolului executivului (în orice caz ca tendință).

Trebuie să plecăm însă de la o precizare clară exprimată de către Locke. Potrivit acestuia în orice corp politic care își îndeplinește misiunea, adică protecția proprietății, există o putere suverană – Locke preferă să spună „supremă” – căreia nicio putere constituită nu are dreptul să i se opună: puterea legislativă... Puterea executivă derivă din ea și îi este esențialmente subordonată: este instrumentul ei (cf. *Pierre Pactet*, *Istoria...*, op. cit., p. 81-82).

§1. Rolul legislativului în formarea executivului

Puterea legislativă are pretutindeni un rol mai important sau mai puțin important în formarea executivului.

Acest rol este diferit de la un sistem constituțional la altul și este în directă legătură cu forma de guvernământ, precum și cu structura executivului.

1.1. Desemnarea șefului executivului

Dacă prin șeful executivului, sau al puterii executive, înțelegem șeful de stat, vom observa că rolul parlamentului în desemnarea acestuia diferă în funcție de forma de guvernământ.

Astfel, în forma de guvernământ monarhică, unde monarhia este, de regulă, ereditară, intervenția parlamentului este rară și puțin semnificativă. În republica prezidențială, șeful statului fiind ales prin vot universal și direct, rolul parlamentului este redus doar la solemnitatea depunerii jurământului și preluării funcției. În cazul republicii parlamentare, întrucât șeful statului este ales de parlament, în mod firesc rolul legislativului se realizează aproape în deplinătatea sa.

1.2. Desemnarea șefului de guvern și a membrilor acestuia

Desigur, și în acest domeniu situațiile sunt diferențiate. Trebuie reținut că diferențierea între șeful guvernului și membrii guvernului este evidentă pretu-

tindeni, șeful guvernului fiind figură juridică distinctă în cadrul oricărui guvern (cu excepția situațiilor în care funcția este exercitată nemijlocit de către șeful de stat). De regulă, șeful guvernului este desemnat pe criterii foarte clare, criterii politico-juridice, iar el prezintă lista membrilor guvernului.

494 În **regimurile prezidențiale** (ex. Brazilia, SUA, Mexic) funcțiile de șef de stat și de șef de guvern sunt îndeplinite de aceeași persoană, șeful de stat. Cât privește numirea miniștrilor, în unele regimuri prezidențiale (Congo, Costa Rica, Finlanda) aceasta revine șefului de stat fără intervenția parlamentului, în timp ce în altele (SUA, de exemplu) ea este realizată de către șeful de stat cu avizul și consimțământul Senatului.

495 În **regimurile zise semiprezidențiale**, în cele monarhice, precum și în cele parlamentare se pot identifica mai multe situații.

Într-un **prim grup** de state se folosește formula simplă a alegerii directe. Aici camerele parlamentului desemnează șeful guvernului, cu majoritatea absolută a voturilor lor. La propunerea acestuia, membrii guvernului sunt desemnați potrivit aceleiași proceduri. Procedul s-a practicat în statele din Estul Europei până la abolirea structurilor comuniste.

Într-un **al doilea grup** de state (Australia, India, Anglia) șeful partidului majoritar al camerei populare (inferioare, de bază sau alese prin vot direct) este invitat de către șeful de stat să formeze guvernul. Practic aici șeful de stat proclamă, oficial, rezultatul votului și calitatea de lider al partidului care a câștigat majoritatea mandatelor parlamentare.

Astfel, în Canada, deși guvernatorul general numește, formal, primul-ministru, este clar că această persoană se poate sprijini pe majoritatea membrilor camerei ca nimeni altul. Aici parlamentul nu joacă direct vreun rol, el ia act de rezultatul jocului politic. Membrii cabinetului sunt numiți de către guvernatorul general, la propunerea primului ministru.

Primul-ministru își bazează propunerile sale atât pe poziția și forța partidelor politice, cât și pe necesitatea creării unei echipe guvernamentale capabile și eficiente. Desigur, guvernul trebuie să obțină investitura Camerei comunelor, dar compoziția și atitudinea acestei camere, identificându-se cu structura politică exprimată în alegeri, rolul parlamentului este aproape protocolar.

Un **al treilea grup** de state, în care cuprindem Belgia, Italia, Țările de Jos, obținerea unei majorități parlamentare este un lucru dificil, dacă nu imposibil, datorită numărului mare de partide. De aceea, aici un rol aparte în desemnarea guvernului revine șefului de stat. Astfel, în Israel, șeful statului însărcinează cu formarea guvernului un membru al Knessetului (parlamentul) considerat a avea șanse reale în opinia sa și a grupărilor politice din parlament consultate în investitura parlamentară. Acesta devine prim-ministru. Rolul parlamentului aici este și el important, considerat chiar decisiv. În investirea primului-ministru au un rol mare grupările politice și alianțele de grupări politice care sunt consultate de către șeful statului înaintea desemnării persoanei care va forma

guvernul. Deci, propunerea este în principiu dinainte negociată și acceptată. Cât privește membrii guvernului, aceștia sunt aleși de partidul lor pe baza acordurilor între partidele membre ale coaliției guvernamentale. Desigur, primul ministru desemnat are o anumită influență în desemnarea miniștrilor din partea partidului său.

În fine, într-un **patrulea grup** de state (Monaco, Thailanda, Zambia) parlamentul are un rol redus în desemnarea șefului guvernului. Astfel, potrivit Constituției Kuweitului, emirul desemnează primul-ministru, după consultarea Adunării Naționale, a președintelui său, a ex-președintelui său și a unui număr de personalități eminente ale țării. Decretul prin care emirul desemnează primul ministru nu mai este supus nici unei aprobări din partea parlamentului. Tot emirul, după consultări, cheamă în guvern membri ai parlamentului și alte personalități. Parlamentul nu are dreptul de a contesta asemenea desemnări.

În România, potrivit Constituției, șeful de stat desemnează **un candidat** 496 pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în parlament. Candidatul va cere, în termen de 10 zile de la desemnare, **votul de încredere** al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului. Programul și lista guvernului se dezbate de către Camera Deputaților și de către Senat în ședință comună. Votul de încredere se acordă cu votul majorității deputaților și al senatorilor, iar pe baza sa Președintele României numește Guvernul. Președintele României este acela care are dreptul să revoce și să numească, la propunerea primului ministru pe unii membri ai Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului.

Anumite explicații privind **investitura guvernului** sunt, de asemenea, 497 pertinente. Pentru ca un guvern să funcționeze legal și să aibă autoritate are nevoie de o aprobare asupra componenței și programului său de guvernare, de investitură. Această investitură o acordă parlamentul, dreptul său legitimându-se pe faptul alegerii sale prin vot universal și direct. Se pune problema de a ști când și cum se realizează această aprobare.

Altfel spus, trebuie să examinăm dacă investitura trebuie să preceadă sau să urmeze actului de numire care, totdeauna, revine șefului de stat. Apoi, dacă această aprobare trebuie să fie **explicită** sau să rezulte dintr-un consimțământ tacit. În fine, trebuie observat dacă investitura privește guvernul în întregime sau pe fiecare membru al guvernului luat individual. În aceste probleme, statisticile și exemplele sunt în mare măsură edificatoare, dar, în același timp, și discuțiile din parlamente sunt numeroase, deseori speculându-se lacune imprevizibile ale dispozițiilor constituționale.

Astfel, în unele țări (Austria, Franța, Grecia, Israel, Italia) aprobarea parlamentară trebuie să fie explicită. Guvernul, odată numit de șeful de stat, este obligat să se prezinte înaintea adunărilor pentru a obține investitura. În Italia, de exemplu, guvernul este numit de președintele republicii, la propunerea

președintelui Consiliului de Miniștri, înaintea votului parlamentului. Constituția italiană prevede că guvernul trebuie să obțină investitura ambelor camere în 10 zile după formarea sa. În Franța, președintele republicii desemnează o personalitate însărcinată cu formarea cabinetului, după care, la propunerea primului ministru, numește miniștrii.

După formarea guvernului, primul ministru comunică Adunării Naționale programul său. Dacă majoritatea Adunării nu aprobă programul, primul-ministru trebuie să prezinte demisia guvernului.

Sunt și țări în care nu există o procedură formală de investitură din partea parlamentului, aceasta realizându-se tacit. În Anglia, de exemplu, membrii guvernului sunt numiți de Coroană, parlamentul neputând interveni. Aici, primul-ministru poate rămâne, măcar teoretic, în fruntea guvernului, chiar împotriva voturilor celor două camere. Practic însă un asemenea lucru este greu de realizat, pentru că guvernul are nevoie de votul și sprijinul Camerei Comunelor, iar un vot contrar, într-o problemă importantă pentru guvern, antrenează demisia sa.

§2. Raporturile legislativ-executiv în legătură cu activitatea acestora

498 Deși ne menținem la nivelul marilor principii constituționale, vom observa că un răspuns simplu în legătură cu relațiile privind activitatea legislativului și cea a executivului nu este ușor de formulat. În activitatea de guvernare, legislativul și executivul au un rol hotărâtor. Participarea lor la actul guvernării este complexă și nuanțată încât, uneori, este dificil de identificat cât reprezintă în guvernare intervenția legislativului și cât cea a executivului.

Se afirmă, tot mai des și mai ferm, că organele executive sunt singurele în măsură să elaboreze politica și să o pună în aplicare. Rolul organelor executive, se spune, este de a lua decizii, de a realiza programe, de a angaja și realiza negocieri, de a recompensa pe cei devotați, de a sancționa încălcările, de a reglementa afacerile și problemele curente, ceea ce nu poate face o adunare parlamentară. De aceea s-a exprimat și ideea unui guvern înțelept și cumpătat.

Se consideră că organele executive sunt perfect înarmate pentru această misiune. Din punct de vedere tehnic ele dispun de oameni de decizie, ierarhizați. Din punct de vedere politic, membrii executivului (a se vedea situația primului-ministru) sunt conducători, lideri ai partidului majoritar. În fine, din punct de vedere instituțional, executivul dispune de mijloace administrative, financiare și de o forță publică ce este indispensabilă executării legilor. Iată suficiente argumente ce pledează pentru un raport favorabil executivului. De asemenea, dificultatea unor determinări foarte nete între legislativ și executiv rezidă în rolul partidelor politice, în constituirea și activitatea autorităților statale. Este știut că partidul învingător în alegeri are posibilitatea de a-și impune opțiunea sa politică atât prin parlament, cât și prin guvern.

Pentru a contura un răspuns la problema enunțată vom evidenția câteva modalități prin care cele două puteri se influențează reciproc.

2.1. Intervenția legislativului în activitatea executivului

499

Aceasta se realizează prin mai multe căi:

a) Puterea legislativă este cea care stabilește normele juridice (legile) pe care puterea executivă trebuie să le aducă la îndeplinire, să le execute.

Sub acest aspect este de necontestat caracterul supraordonat al activității legislative. Aceasta asigură primatul dreptului, cetățeanul fiind asigurat că legea este numai opera legislativului. Executivul intervine doar în al doilea rând, de o manieră subordonată, în limitele impuse de lege.

b) Parlamentul aprobă programul executivului. Orice guvern își formulează un program de guvernare. Acest program este aprobat de parlament, aprobarea fiind și un vot de încredere în guvern. De regulă, neaprobarea programului conduce la demisia guvernului.

c) Parlamentul aprobă delegarea legislativă. În anumite situații și condiții guvernul poate fi abilitat să emită norme juridice în domenii rezervate legii. Trebuie observat că numai parlamentul dă o asemenea delegare, stabilind cu acest prilej domeniul și durata delegării, precum și modul în care va controla exercitarea delegației de către guvern (a se vedea și art. 115 din Constituția României privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe).

d) Parlamentul controlează activitatea guvernului. Este una din cele mai importante funcții ale parlamentului. Deși această funcție pierde mult din importanță dacă guvernul dispune în adunări de o majoritate fidelă, ea rămâne o funcție nu numai teoretică, ci și practică. Pentru că exercitarea controlului prin ea însăși pune în mișcare opoziția, presa, opinia publică și acest lucru nu este lipsit de importanță. Desigur acest control trebuie evaluat corect. Așa cum se constată în literatura juridică rar se întâmplă ca un guvern să fie constrâns să demisioneze pentru că responsabilitatea sa a fost pusă în cauză de către parlament. În statele cu instabilitate guvernamentală (Italia, de exemplu) crizele ministeriale survin nu din cauza votului de neîncredere al parlamentului, ci datorită deciziilor luate de „statele majore” ale partidelor politice. Dar existența parlamentului și dreptului său de control, explicit prevăzut în constituții, constituie un avertisment permanent pentru executiv și un garant contra eventualelor abuzuri.

2.2. Intervenția executivului în activitatea legislativului

Relațiile dintre cele două puteri, legislativă și executivă, implică și 500 intervenții ale executivului, care se exprimă îndeosebi cu prilejul inițiativei legislative, al promulgării legilor și al referendumului.

a. Cu prilejul inițiativei legislative

Importanța inițiativei legislative în guvernare a fost explicată deja.

Se constată că, în toate sistemele constituționale, printre subiectele dreptului de inițiativă legislativă se numără și guvernul. Dar, și acest lucru este revelator aici, guvernul își exercită cu prisosință dreptul de inițiativă legislativă. Astfel, potrivit statisticilor, în regimurile unde guvernul este responsabil în fața adunărilor parlamentare, aproape 90% din legile adoptate sunt de origine guvernamentală. Interes aparte cât privește intervenția guvernului în activitatea legislativă prezintă Franța. Potrivit art. 44 din Constituția franceză guvernul are dreptul să propună amendamente, iar, potrivit art. 45, primul-ministru are posibilitatea de a cere constituirea unei comisii mixte paritare care să propună un text în cazul unui dezacord între Camere sau când Guvernul a declarat urgență, chiar după o singură lectură a proiectului (pe larg pentru toate situațiile, a se vedea art. 45).

b. Cu prilejul promulgării legilor

Promulgarea legii, etapă finală în procesul complex de elaborare a acesteia, a aparținut și aparține de regulă executivului, prin șeful acestuia. Promulgarea legii nu este o simplă semnare a legii. Deși, de regulă, este obligatorie, în unele sisteme constituționale promulgarea presupune posibilitatea pentru șeful statului de a cere, în cazuri întemeiate, reexaminarea legii de către Parlament, aspecte pe care le vom exemplifica la explicațiile privitoare la șeful de stat. Uneori șeful statului are drept de veto, putând practic bloca o lege.

c. Cu prilejul referendumului

În multe sisteme constituționale organizarea referendumului este în sarcina executivului și el poate privi chiar adoptarea unor legi.

§3. Compatibilitatea funcției parlamentare și funcției executive

501 Problema compatibilității între funcția parlamentară și cea ministerială este mereu actuală, mereu discutabilă și de o reală importanță teoretică și practică. Practica constituțională a statelor evidențiază cel puțin **trei soluții distincte**. Sunt sisteme constituționale în care exercițiul unei funcții ministeriale este considerat ca **incompatibil** cu exercițiul unui mandat în parlament. O asemenea situație este remarcată în aproximativ 25 de state (din circa 83 supuse analizei) printre care SUA, Franța. De aceea aici, dacă un parlamentar dorește să accepte ocuparea unui post de ministru trebuie să demisioneze din parlament. Acest sistem este privit cu rezerve și chiar criticat pentru motivul că ar putea crea o prăpastie între cele două puteri, fiind deci un obstacol în colaborarea puterilor.

Un al doilea sistem practicat caută să valorifice cât mai mult echilibrul și colaborarea puterilor permițând **cumularea** celor două funcții (mandate).

În acest sistem nu se reacționează pozitiv la rezervele și criticile mai înainte expuse. Astfel, în țările care sunt inspirate din sistemul britanic, miniștrii sau majoritatea lor, dacă nu sunt parlamentari în momentul desemnării, trebuie să devină într-un anumit termen după intrarea lor în funcție. Într-un asemenea sistem se încadrează aproximativ 24 de țări (Australia, Japonia, Zambia).

Există și un al **treilea sistem**, de mijloc, în țările în care miniștrii nu-s obligați să fie și parlamentari, dar cu toate acestea în Liechtenstein, de exemplu, ei trebuie să îndeplinească condițiile de eligibilitate.

În unele țări (Belgia, Germania, Anglia) miniștrii sunt în general parlamentari, chiar dacă nicio dispoziție constituțională nu le-o cere.

În România, potrivit Constituției, funcția de membru al guvernului este compatibilă cu cea de parlamentar.

502 Examinând compatibilitatea mandatului parlamentar și a funcției ministeriale vom observa că suntem într-un anumit domeniu al căutărilor de soluții eficiente și desigur practice. În aceste căutări pot fi avute în vedere atât argumente pro, cât și argumente contra.

În **prima categorie** de argumente trebuie să observăm că jocul politic în sistemul desemnării conduce la o identitate de atitudini ale majorității parlamentare și guvernului.

Teoretic și practic atât majoritatea parlamentară, cât și guvernul au aceeași sursă a legitimității și afinității, și anume majoritatea electoratului care s-a pronunțat pentru platforma politică a aceluiași partid. Compatibilitatea funcției ministeriale și mandatului parlamentar înlătură conflictele constituționale între puteri, permite cunoașterea directă a problemelor legislative și executive și o unitate de scop și acțiune. Iar acestea permit operativitatea și eficiența.

Pot fi însă formulate și **argumente contra**. Astfel îndeplinirea simultană a funcției ministeriale și mandatului parlamentar este contrară separației puterilor în stat, chiar în interpretarea sa suplă. Apoi aceasta ar fi o cale de concentrare a puterii în mâna executivului. În fine, o asemenea soluție ar face în practică inefficient controlul parlamentar asupra guvernului. S-ar ajunge, într-o interpretare puțin exagerată dar nu și absurdă, ca guvernul să se autocontroleze, atât timp cât este format numai din parlamentari.

§4. Creșterea rolului executivului. Cauze și consecințe

503 Raporturile parlament-guvern trebuie explicate azi, având în vedere tendința constantă de creștere a rolului executivului, tendință evidentă în sistemele pluraliste de guvernământ.

Această tendință nu este întâmplătoare și nici pur subiectivă. Ea își găsește explicația și justificarea în rolul hotărâtor al partidelor politice în crearea celor mai importante instituții statale. Așa văzute lucrurile vom observa că la putere este adus acel guvern care să înfăptuiască platforma electorală a partidului

învingător în alegeri, desigur împreună cu majoritatea din corpurile legiuitoare. De aici tendința de a da guvernului misiunea, dar și posibilitatea, luării marilor decizii politice care se traduc prin legi sau prin măsurile executive, corpurilor legiuitoare rezervându-li-se rolul de organisme de reflecție și de control al acțiunilor guvernului. Această fundamentare teoretică și practică face ca guvernul, considerat subordonat parlamentului fiindcă nu rezultă direct din alegeri, să fie în realitate „elementul motor și dinamic al întregului sistem politic” (Pierre Pactet). În relația legislativ-executiv guvernului nu i se mai rezervă deci un rol secundar ci, deseori, un rol primordial.

504 Dacă privim executivul în complexitatea lui, vom observa că tendința de creștere a rolului său este practic instituționalizată. Astfel, în unele sisteme constituționale, șeful de stat este ales prin vot universal, el primind împuternicirile sale direct de la popor (SUA, Franța, România). Aceasta legitimează o poziție statală egală cu a parlamentului punând evidente semne de întrebare cât privește o eventuală subordonare.

Apoi, în cele mai multe țări, șeful guvernului (în sistem executiv dualist) este numit de către șeful statului (președinte, monarh). Dar așa cum am observat deja această numire este de regulă știută dinainte, pentru că în această funcție va fi numit liderul partidului de guvernământ (care deține majoritatea în parlament). Așa cum se spune deseori liderul „este plebiscitat de electori” (a se vedea sistemul englez).

Creșterea rolului executivului se exprimă și prin trecerea în sarcina sa a unor atribuții legislative, lucru evident mai ales prin legislația delegată (Franța, România). În fine, importanța crescândă a sectoarelor afaceri străine, apărare, economie, sectoare în care parlamentele pot face puține lucruri, duce evident la sporirea rolului executivului.

Bibliografie la Capitolul VII

- 1) *Antonie Iorgovan*, Tratat de drept administrativ (vol. I și II), All Beck, București, 2001.
- 2) *Dana Tofan*, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, All Beck, București, 1999.
- 3) *Georges Vedel, Pierre Delvolvé*, Droit administratif, Presses universitaires de France, Paris, 1958, p. 841-1057.
- 4) *Verginia Vedinaș*, Drept administrativ și instituții politico-administrative, Lumina-Lex, București, 2002.
- 5) *Jean Rivero*, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1987.
- 6) *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, C.H. Beck, București, 2008.
- 7) *Pierre Manent*, Istoria intelectuală a liberalismului, Humanitas, București, 1992, p. 81-83.

Capitolul VIII Instituția șefului de stat

Secțiunea I. Considerații generale

Instituția șefului de stat își are obârșia în chiar istoria lumii, a sistemelor statale. Dintotdeauna colectivitățile umane organizate au avut un șef, recunoscut sau impus, în contextul împrejurărilor istorice. Cu atât mai mult statele, concepute ca mari colectivități umane, grupate pe teritorii mai mult sau mai puțin întinse, delimitate prin frontiere, au cuprins în sistemul organizării lor politice și instituția șefului de stat. Această instituție a cunoscut o evoluție cât privește formele, structurile, împuternicirile, protocoalele.

De asemenea, șeful de stat a cunoscut și cunoaște fie organizări unipersonale, fie colegiale. Cei care au ocupat această înaltă demnitate statală s-au numit sau se numesc regi, principii, regenți, emiri, împărați, președinți.

În explicarea instituției șefului de stat, va trebui să plecăm de la constatarea că, astăzi, sistemele constituționale diferă între ele (printre altele) și prin viziunea științifică asupra puterii (această categorie-cheie în explicarea mecanismului juridico-statal). În timp ce unele sisteme se fundamentează ori s-au fundamentat pe teoria unicității puterii, alte sisteme au la bază teoria, sau teoriile, separației/echilibrului puterilor în stat. Aceasta nu rămâne fără importante consecințe cât privește natura juridică a șefului de stat, raporturile sale cu parlamentul și atribuțiile sale. Fără a relua, aici, marile implicații statal-juridice ale acestei viziuni asupra puterii, vom reține că fundamentarea edificiului statal pe unicitatea puterii, a însemnat crearea **organelor puterii de stat**, categorie necunoscută în sistemul separației puterilor. Cât privește șeful de stat, el a fost și este constant încadrat în această categorie alături de parlament. În statele organizate pe teoria separației puterilor, sistemul statal este construit pe cele trei mari «puteri», și anume: puterea legiuitoare, puterea executivă și puterea judecătorească, șeful statului fiind încadrat, de regulă, în puterea executivă, de unde și exprimările frecvent utilizate de «șeful puterii executive» sau «șeful executivului» etc.

Explicarea instituției șefului de stat presupune înțelegerea corectă a relației 506
popor (națiune) – organizare statală a puterii. Această relație fundamentează și motivează întreaga construcție statal-juridică. Am explicat că poporul deține puterea politică, el încredințează exercițiul acesteia – în forme și mijloace în care să dețină supremația controlului – organelor reprezentative. Sunt organe reprezentative, la nivel central desigur, parlamentul (totdeauna) și șeful de stat (în unele republici), pentru că sunt alese prin vot universal și egal. Explicarea

instituției șefului de stat trebuie realizată în funcție de structura executivului și de locul șefului de stat în acest executiv. Acest loc exprimă și relația popor, parlament, șef de stat. Am arătat, deja, că, în unele state, executivul este format dintr-un **organ statal unic**, adeseori un președinte, care-și legitimează împuternicirile pe votul universal. Suntem, evident, în regimurile prezidențiale pure, în care președintele dispune de o echipă care-l ajută în atribuțiile sale de guvernare, dar membrii acestei echipe sunt, de fapt, funcționari și nu guvernanți.

Într-un al doilea grup de state puterea executivă este realizată de **două organe de stat** – șef de stat și guvern. Acest sistem este legat de dezvoltarea regimului parlamentar în Anglia. El a rezultat din slăbirea progresivă a Coroanei și din creșterea corelativă a puterii miniștrilor care nu erau la origine decât simpli auxiliari ai monarhului. Alături de șeful de stat, care personifică națiunea, a apărut cabinetul, mai exact spus un grup de funcționari cu misiunea de a asigura concret gestiunea afacerilor publice. Această structură a puterii executive, devenită, deseori, dualistă, se regăsește în multe țări considerate a avea un „regim de cabinet”. Evoluția cabinetului este definitivă acolo și atunci când, unul dintre membrii acestuia ocupă o poziție juridică superioară și când alături de șeful de stat există și un șef de guvern (prim-ministru, președinte).

În unele țări, funcția de șef de stat a fost îndeplinită de **organe colegiale**, denumite prezidii, consilii de stat, consilii prezidențiale. Asemenea organisme au existat în România (1947-1974) în alte țări foste socialiste (Bulgaria, Ungaria, Polonia). Pentru țara noastră vom da explicațiile cuvenite. Pentru celelalte state vom observa că, fundamentate pe unicitatea puterii, organismele menționate erau considerate organe ale puterii de stat și nu organe executive.

În fine, un exemplu de regim colegial, considerat unic, este **regimul elvețian**.

Este interesantă o observație în sensul căreia între șefii de state există diferențieri evidente, iar „președintele Republicii franceze nu are decât puține trăsături comune cu cel al Republicii italiene” (Francois Borella, p. 13).

Secțiunea a II-a. Evoluția instituției șefului de stat în România

507

Această evoluție a instituției șefului de stat în țara noastră o vom explica prin prisma dispozițiilor constituționale, începând cu prima noastră constituție. Astfel, potrivit Statutului lui Cuza puterile publice erau încredințate **domnului**, unei adunări ponderatice și unei adunări electivă. Analistii istoriei statului român arată că titlul de *Voievod* era calitatea tradițională, iar *Domnia* era calitatea nouă. Împreună ele arată continuitatea tradiției într-o formă nouă. Dar și domnia prezintă un caracter tradițional, așa cum preciza N. Iorga: „Actul întemeierii este o creație românească. Originalitatea constă în modul cum s-a

realizat și prin rezultatul său final: constituirea instituției Domniei. Titlul de Domn este un unicat, păstrat numai de conducătorii Țărilor Române. El are și o semnificație specific românească: pe când *dominus* semnifica în antichitate ideea de stăpânitor peste alte popoare, la români, el exprimă concepția autocratică a puterii în Țările Române” (cf. *Emil Cernea*, p. 94-95).

Termenul *domn* este folosit și de către Constituția din anul 1866 (art. 82), domnul având puteri constituționale ereditare, iar puterea legislativă se exercită **colectiv** de către domn și reprezentanța națională (art. 32). La 8 iunie 1884, în urma proclamării regatului în anul 1881, textele constituționale sunt puse de acord cu această realitate. Constituția din anul 1923 vorbește de **rege** (art. 77), arătând că puterea legislativă se exercită colectiv de către rege și reprezentanța națională (art. 34, că puterea executivă este încredințată regelui (art. 39). Denumirea de **rege** este menținută și de Constituția din 1938 (art. 34) care-l declară capul statului (art. 30) și, desigur, cuprinde dispoziții similare cu cele din art. 34 și art. 39 ale Constituției din 1923.

În perioada 1940-1944 prerogativele regale au fost substanțial restrânse, dar regele rămâne ca șef al statului până în decembrie 1947, în baza Constituției din 1923 repusă în vigoare prin Decretul nr. 1626/1944.

Prin Legea nr. 363/1947 atribuțiile de șef de stat sunt încredințate **Prezidiului republicii**, care devine șef de stat colegial. Vom observa că organizarea prezidiului republicii, ca șef colegial al statului s-a realizat în privința naturii juridice, sub influența trăsăturilor Constituției din 1923.

Acesta a fost organizat ca un organ al administrației de stat, ca «organ suprem executiv» dacă folosim exprimarea Decretului nr. 3/948. Constatarea este interesantă din punct de vedere istoric pentru că dacă actele constituționale adoptate în această perioadă (ne referim îndeosebi la Decretul nr. 1626/1944 și Decretul nr. 2218/1946) au menținut separația puterilor, Legea nr. 363/1947 a înlocuit acest principiu cu unicitatea puterii. Natura administrativă a prezidiului republicii rezultă din chiar exprimarea legală.

Constituția din anul 1948 încredințează funcția de șef de stat **Prezidiului Marii Adunări Naționale**, organ central, caracterizat ca organ suprem al puterii de stat, menținut și de Constituția din 1952 până în anul 1961, când a fost înlocuit prin **Consiliul de Stat**. Consiliul de Stat, organ colegial, este menținut și de Constituția din anul 1965. În anul 1974 constituția a fost modificată, creându-se funcția de **președinte de republică**, îndeplinită de o singură persoană. După Revoluția din decembrie 1989, prin Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale se creează funcția de **președinte al consiliului**. Decretul-lege încredințează exercitarea atribuțiilor de șef de stat președintelui consiliului.

Prin Decretul-lege nr. 92/1990 privind alegerea parlamentului și a Președintelui României, funcția de șef de stat este încredințată **Președintelui**

508

României, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Această soluție este consacrată și prin Constituția actuală a României.

Secțiunea a III-a. Atribuțiile șefului de stat

§1. Rolul și atribuțiile șefului de stat în sistemele constituționale din alte state

509 Una din problemele mereu discutate privește împuternicirile șefului de stat. În practică răspunsul depinde de foarte mulți factori, precum structura, funcțiile și raporturile dintre puterile publice, garanțiile constituționale, durata mandatului organelor reprezentative, modul de desemnare a șefului de stat (ereditar, alegere), responsabilitatea acestuia. De aceea o succintă incursiune în alte sisteme constituționale prezintă interes.

510 Astfel, în **Franța**, președintele republicii „veghează la respectarea Constituției. El asigură, prin arbitrajul său, funcționarea regulată a puterilor publice, precum și continuitatea statului. El este garantul independenței naționale, al integrității teritoriului, al respectării acordurilor comunității și al tratatelor” (art. 5 al Constituției). De asemenea, potrivit art. 64 al Constituției, el este garantul independenței autorităților judiciare. Din analiza dispozițiilor constituționale, rezultă că președintele de republică în Franța exercită atribuții care au un anumit specific dată fiind poziția sa în sistemul constituțional. Potrivit Constituției Franței, președintele de republică: numește și revocă pe primul-ministru, iar la propunerea acestuia pe miniștri; prezidează Consiliul de Miniștri; promulgă legile în termen de 15 zile. El poate, înaintea expirării acestui termen, să ceară parlamentului o nouă deliberare, iar această nouă deliberare nu poate fi refuzată; poate supune referendumului, în condițiile prevăzute de Constituție, anumite proiecte de lege, poate dizolva Adunarea Națională; semnează ordonanțele și decretele emise de Consiliul de Miniștri; numește în funcțiile civile și militare; acreditează ambasadorii primește scrisorile de acreditare; poate lua măsurile necesare în situațiile prevăzute de art. 16 din Constituție; acordă grațierea etc.

Reținem, ca specific, și faptul că unele acte ale președintelui francez (a se vedea art. 19) trebuie contrasemnate de către primul-ministru sau de miniștri. Analizându-se competența președintelui de republică în Franța, se consideră că trei sunt funcțiile prezidențiale, și anume: o funcție de reprezentare; o funcție de apărare (ocrotire, protecție); o funcție de arbitraj. Funcția de reprezentare se manifestă atât pe plan intern, cât și pe plan extern și se exprimă prin multiple atribuții. Funcția de apărare (protecție) cunoaște două sensuri. Primul corespunde tuturor ipotezelor în care constituția îl face pe președinte

«garant». Această funcție se corelează cu cea de reprezentare. Al doilea aspect este definit prin art. 5 din Constituție unde se spune că președintele „veghează la respectarea Constituției”. Această misiune este tradițională și face din președinte „păzitorul Constituției”. Funcția de arbitraj rezultă tot din art. 5 al Constituției, în sensul căruia președintele asigură, prin arbitrajul său, funcționarea regulată a puterilor publice, precum și continuitatea statului.

În **Statele Unite ale Americii**, republică prezidențială, președintele este **511** considerat prin Constituție organ al administrației de stat. De aceea, potrivit art. 2, §1 din Constituția americană „Puterea Executivă va fi exercitată de către Președintele Statelor Unite ale Americii”. Deși Constituția adoptată în 1787 nu a fost modificată într-o măsură «relevantă» pentru competența Congresului și președintelui, în cele două secole de existență a acestei instituții a avut loc un proces de întărire continuă a rolului președintelui în sistemul american. Astăzi unii consideră că deținătorul funcției de președinte a ajuns să fie considerat drept cel mai puternic om din lume. De altfel, președintele Harry Truman spunea, odată, că însuși Genghis-Han s-ar înverzi de invidie. Aceasta și explică atribuțiile deosebite pe care le are președintele american. Potrivit art. 2 din Constituție, președintele: încheie tratate; numește ambasadori, miniștri, consuli, judecători la Curtea Supremă, anumiți funcționari superiori, acordă mandate de senatori în condițiile prevăzute de Constituție; poate, în cazuri extraordinare, să convoace ambele camere sau una din ele și, în caz de dezacord între ele cu privire la data suspendării sesiunii, el le poate suspenda până la data pe care o socotește corespunzătoare; primește ambasadorii, supraveghează aplicarea corectă a legilor. Atribuții deosebite are președintele american în elaborarea legilor, el având atribuția de a aproba și semna. Astfel, potrivit art. 1, §.7, punctul 2, orice proiect de lege votat de Camera Reprezentanților și de Senat este înaintat Președintelui Statelor Unite ale Americii, înainte de a fi promulgat ca lege; dacă acesta îl aprobă, îl semnează, iar dacă nu-l aprobă, îl returnează împreună cu obiecțiile sale Camerei de unde provine proiectul, care va menționa în detaliu în registrul său obiecțiunile și va proceda la reconsiderarea lui. Dacă, după reconsiderare, două treimi din acea Cameră vor fi de acord să aprobe proiectul, acesta va fi înaintat, împreună cu obiecțiunile Președintelui, celeilalte Camere, care de asemenea îl va reconsidera și, dacă va fi aprobat, de două treimi din această Cameră, va fi promulgat ca lege. Dar, în toate aceste cazuri, voturile ambelor Camere vor fi determinate prin **da** și **nu**, iar numele persoanelor care votează *pentru* sau *împotriva* proiectului de lege vor fi menționate în registrul respectiv al fiecărei Camere. Dacă un proiect de lege oarecare nu va fi restituit de către Președinte în limitele a zece zile (fără duminici) după ce i-a fost înaintat, proiectul va fi promulgat ca lege, ca și cum ar fi fost semnat de el, în afară de cazul când Congresul împiedică restituirea prin suspendarea sesiunii și astfel nu va deveni lege.

512 În **Suedia**, șeful de stat nu dispune de nicio putere, nu participă la luarea deciziilor, nu desemnează și nu revocă miniștrii. Funcțiile sale sunt emina-mente de ordin ceremonial.

513 Din prezentarea unora din dispozițiile constituționale care stabilesc atribu-țiile șefului de stat se poate desprinde că există multe asemănări, dar și multe deosebiri între sistemele constituționale. Câteva asemenea deosebiri au relevanță deosebită. În acest sens este plină de semnificații juridice **poziția șefului de stat** în sistemul statal și desigur raporturile sale cu principalele organe de stat, și anume cu parlamentul, guvernul și cu organul judecătoresc suprem.

Nuanțări importante se pot observa și în ce privește **atribuția de semnare a legilor**. Dacă uneori semnarea legilor nu este o condiție de valabilitate a legii, în unele state ea este condiționată de aprobarea prealabilă a legii și de posibilitatea retrimiterii legii spre rediscutare în parlament (Franța de exemplu) sau se poate refuza semnarea în temeiul dreptului de veto (SUA de exemplu). Dreptul de veto folosit frecvent de unii șefi de state nu este folosit de alții, deși îl au. Astfel, în **Canada** niciodată un guvernator general n-a refuzat semnarea unei legi, iar în **Marea Britanie** sancțiunea regală n-a mai fost refuzată din 1707. Unele nuanțări pot fi semnalate și cât privește atribuțiile de conducere în politica externă, gama acestora întinzându-se de la reprezentarea puterii de stat, până la ratificarea tratatelor internaționale (în Maroc și Franța, de exemplu). Există chiar și posibilitatea delegării de atribuții. Astfel, potrivit art. 3 pct. 15 din Constituția anterioară a Algeriei, șeful statului putea delega o parte din puterile sale vice-președintelui republicii sau primului ministru sub rezerva dispozițiilor art. 116.

În unele sisteme constituționale șeful statului are inițiativa legislativă (Algeria), în altele poate dizolva parlamentul (Algeria, Maroc), iar în altele poate ratifica tratatele internaționale (Maroc, art. 31 din Constituție, Franța, art. 52 din Constituție).

514 Evidențiind sintetic împlinirile șefului de stat, reținem **următoarele**: reprezentarea statului; semnarea tratatelor; aprobarea unor acte normative elaborate de anumite organe de stat, semnarea legilor și a altor acte în vederea publicării; prezidarea ședințelor unor organe de stat; acordarea unor calități și titluri; numiri în funcții superioare; acordarea grațierii; proclamarea stării de asediu sau de urgență; primirea scrisorilor de acreditare etc. Această enumerare nu este limitativă, ea fiind deosebit de utilă și pentru stabilirea domeniilor în care șeful de stat intervine prin acte juridice cu caracter normativ sau individual.

§2. Rolul și atribuțiile Președintelui României

515 Explicarea rolului și atribuțiilor șefului de stat în România trebuie să pornească de la dispozițiile clare și explicite ale Constituției. Astfel, din art. 80

alin. (1) din Constituție se desprinde următoarea caracterizare a Președintelui României:

a) **reprezintă** statul român. Aceasta înseamnă că, în relațiile interne și internaționale, statul este reprezentat de șeful de stat;

b) este **garantul independenței naționale**, al unității și al integrității terito-riale a țării. Din aceasta rezultă marea responsabilitate pe care șeful de stat o are în ocrotirea acestor valori. Această trăsătură fundamentează unele atribuții ale Președintelui României, precum cele în domeniul apărării;

c) **veghează** la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. Această caracterizare are un conținut complex în semnificații juridice, dar și politice, Constituția adăugând că, în acest scop, Președintele exercită **funcția de mediere** între puterile statului, precum și între stat și societate.

De asemenea, potrivit art. 92 alin. (1) din Constituție, Președintele României este **comandantul** forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării.

Caracterizându-l astfel Constituția stabilește ce atribuții îndeplinește Preșe-dintele României. Pe **criteriul conținutului** aceste atribuții pot fi grupate astfel:

a) atribuții privind legiferarea; b) atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice; c) atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice; d) atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice; e) atribuții în domeniul politicii externe; f) alte atribuții.

2.1. Atribuții privind legiferarea

Am arătat, deja, că, la exercitarea funcției legislative de către parlament, 516 concură și alte autorități, mai ales executivul. De aceea, **șeful de stat** are importante atribuții în acest domeniu. Astfel, Președintele României: promulgă legile (art. 77), având dreptul de a cere, o singură dată, reexaminarea legii; semnează legile în vederea publicării lor în Monitorul Oficial; poate sesiza Curtea Constituțională în legătură cu neconstituționalitatea legilor, potrivit art. 146 lit. a) sau în legătură cu conflicte juridice de natură constituțională, potrivit art. 146 lit. e) din Constituția revizuită.

2.2. Atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice

Din caracterizarea instituției șefului de stat stabilită de art. 80 alin. (2) din 517 Constituție rezultă că Președintele României exercită **funcția de mediere** între puterile statului, precum și între stat și societate. Ca atare, șeful de stat se află în raporturi constituționale clar definite cu autoritățile publice, multe din atribuțiile sale privind organizarea și funcționarea acestora. Aceste atribuții sunt: prezentarea de mesaje Parlamentului, cu privire la principalele probleme

politice ale națiunii (art. 88); consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită (art. 86); participarea la ședințele Guvernului și prezidarea acestor ședințe în condițiile art. 87; organizarea referendumului în probleme de interes național, după consultarea prealabilă a Parlamentului (art. 90).

2.3. Atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice

518 În sistemul constituțional fundamentat pe echilibrul puterilor este firesc ca principalele autorități să colaboreze la constituirea autorităților. Atribuțiile ce revin Președintelui României în acest domeniu sunt: dizolvarea Parlamentului în condițiile art. 89; desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru, numirea Guvernului pe baza votului de încredere acordat de Parlament, revocarea și numirea unor miniștri în caz de remaniere guvernamentală sau vacanță a postului, la propunerea primului ministru (art. 85 din Constituție); numirea a trei judecători la Curtea Constituțională, potrivit art. 142 alin. (3) din Constituție, numirea în funcție a magistraților în condițiile art. 125 din Constituție; numiri în funcții publice potrivit art. 94 lit. c) din Constituție; acordarea gradelor de mareșal, de general și de amiral [art. 94 lit. b)] etc.

2.4. Atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice

519 În cadrul acestor atribuții includem: declararea, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, a mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate. În situații excepționale Președintele României poate lua această măsură, hotărârea fiind supusă aprobării Parlamentului în cel mult 5 zile de la adoptare; luarea de măsuri pentru respingerea oricărei agresiuni armate îndreptate împotriva României. Printr-un mesaj aduce, neîntârziat, la cunoștință Parlamentului această situație; instituirea stării de asediu sau stării de urgență, parțiale sau totale. Președintele va solicita Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acestor măsuri.

2.5. Atribuții în domeniul politicii externe

520 În această categorie cuprindem: încheierea, în numele României, a tratatelor negociate de Guvern și supunerea lor spre ratificare Parlamentului într-un termen rezonabil; acreditarea și rechemarea, la propunerea Guvernului, a reprezentanților diplomatici ai României; aprobarea înființării, desființării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice; acreditarea în România a reprezentanților diplomatici ai altor state.

2.6. Alte atribuții

În această categorie se includ: conferirea **decorațiilor** și titlurilor de onoare; 521
acordarea grațierii individuale.

Secțiunea a IV-a. Desemnarea șefului de stat

Ex 70
Desemnarea șefului de stat este una din problemele direct legate de forma- 522
de guvernământ. Ea prezintă un mare interes în precizarea atât a funcțiilor (prerogativelor, împuternicirilor) șefului de stat, cât și a raporturilor acestuia cu celelalte «puteri» din stat, îndeosebi cu legislativul și executivul. Putem observa că, astăzi, s-au conturat patru moduri de desemnare a șefului de stat, și anume: pe cale ereditară; alegere de către parlament; alegere de către un colegiu electoral; alegere prin vot universal.

SCHEMA ORIENTATIVĂ

Moduri de desemnare	Număr de țări
Pe cale ereditară	22
Alegere de către parlament	19
Alegere de către un colegiu electoral	16
Alegere prin vot universal	26
Total	83

Conform „Les parlements dans le monde”, op. cit.

§1. Desemnarea șefului de stat în dreptul comparat

Cât privește desemnarea șefului de stat pe cale ereditară ea se referă la 523
monarhii, unde moștenitorul devine șef de stat sau unde, eventual, monarhul numește pe cel ce-i va succeda la tron. Este știut că ordinea de succesiune dinastică se supune, în general, regulilor constituționale sau cutumiare și că rolul parlamentului este nesemnificativ, cu excepția Poloniei, unde regii erau aleși. La fel Alexandru Ioan Cuza, primul domn al României, a fost ales. În asemenea sisteme constituționale (a se vedea Belgia, Danemarca, Spania, Kuweit, Norvegia, Țările de Jos) parlamentul are rolul de a garanta respectul acestor reguli. Aici parlamentul numește un succesor la tron sau participă la această numire dacă dinastia se stinge. În aceste sisteme constituționale monarhia ereditară coexistă împreună cu parlamentul. Acest sistem se regăsește în multe state (a se vedea Anglia, Suedia, Japonia).

524 Alegerea șefului de stat de către parlament, pune desigur parlamentul într-o poziție supraordonată executivului. Statele care folosesc acest sistem sunt de regulă grupate în trei categorii: state în care șeful de stat este ales direct de către parlament (Grecia, Israel, Republica Sud Africană, Republica Moldova); state în care parlamentele aleg organe colegiale ca șefi de stat (fostele state socialiste); Elveția, ca exemplu unic.

În Elveția, puterea executivă aparține Consiliului Federal, ales pe patru ani, de către Consiliul Statelor și Consiliul Național reunite în Adunarea Federală. Unul din membrii Consiliului federal este ales în aceeași manieră, numai pentru un an, președintele confederației. Președintele confederației îndeplinește funcția de șef de stat însă nu dispune de nicio autoritate asupra colegilor săi din consiliu. El este doar *primus inter pares* într-un guvernământ colegial.

525 Desemnarea șefului de stat prin intermediul unui colegiu electoral este și ea folosită.

Astfel, în **Germania** președintele federal este ales de către Convenția Federală compusă din membrii Bundestagului și dintr-un număr egal de membri aleși pentru aceasta de către adunările reprezentative ale landurilor. În **India**, președintele este ales de către un colegiu electoral compus din membrii aleși de către parlament și de către adunările legislative ale statelor federale. În **Italia** colegiul electoral este compus din membri ai parlamentului și din reprezentanți ai consiliilor regionale. În **Statele Unite ale Americii**, **Coreea**, președintele este ales de către un colegiu electoral, el însuși ales prin vot universal.

În **SUA** electorii se aleg **marțea** următoare primei zile de luni din noiembrie, iar președintele se alege **luni**, după a doua miercuri din decembrie.

526 Alegerea șefului de stat prin vot universal este folosită în republicile prezidențiale, dar nu numai aici. Ea este practică în țările unde executivul are o structură dualistă care permite conservarea unor aspecte de regim parlamentar, mai ales responsabilitatea guvernului în fața uneia (sau ambelor) din camerele parlamentului (de exemplu, Finlanda, Franța și Irlanda, țări care au un șef de stat ales prin vot universal și un șef de guvern).

§2. Alegerea șefului de stat în România

527 România a adoptat forma de stat republicană, ceea ce înseamnă că funcția de șef de stat este exercitată de către un președinte. Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, soluție adoptată de Decretul-lege nr. 92/1990 privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României și consacrată prin art. 81 din Constituție. Alegerea Președintelui României se realizează în două tururi de scrutin. Dacă un candidat obține în

primul tur de scrutin, majoritatea de voturi a alegătorilor înscriși în listele electorale, este declarat ales ca Președinte. Dacă niciunul dintre candidați nu obține această majoritate se realizează al doilea tur de scrutin. La acesta participă numai primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Va fi declarat ales Președinte candidatul care obține cel mai mare număr de voturi.

Secțiunea a V-a. Durata mandatului șefului de stat

Dacă avem în vedere desemnarea șefului de stat vom constata că, în ce 528 privește sistemele monarhice, mandatul este pe viață. În celelalte sisteme, în care șeful de stat este ales, mandatul șefului de stat este limitat.

SCHEMA ORIENTATIVĂ

Durata mandatului	Numărul țărilor
1 an	1
4 ani	3
5 ani	38
6 ani	12
7 ani	8
nedeterminat	7
pe viață	14
TOTAL	83

Conform „Les parlements dans le monde”, op. cit.

Din schema orientativă rezultă că mandatul cel mai scurt este de un an (Elveția), iar cel mai lung este de 7 ani (Franța – până în anul 2002 când o reformă constituțională l-a scurtat la doar 5 ani, Gabon, Irlanda, Italia, Somalia etc.).

Vom adăuga că guvernatorii generali din Bahamas, Fidji, Maurice, Saint Vincent și Grenadine, sunt numiți pentru o perioadă nedeterminată, în timp ce guvernatorii generali din Australia, Canada și Noua Zeelandă sunt desemnați pentru 5 ani.

Privitor la mandatul șefului de stat o altă problemă este cea a numărului 529 mandatelor. Este vorba, desigur, de sistemele în care șeful de stat este ales. De regulă, aceeași persoană poate ocupa funcția de șef de stat pentru cel mult două mandate. Această regulă s-a impus în timp. Astfel, Constituția americană de la 1787 nu a prevăzut numărul mandatelor, dar George Washington care a fost primul președinte al Statelor Unite (1789-1797), a refuzat un al treilea mandat, creând o cutumă constituțională.

Cu toate acestea, Franklin Roosevelt a obținut patru mandate consecutive (1933-1945). Un amendament la Constituția americană (nr. 22 din anul 1947 și aplicabil din anul 1951) a restabilit regula impusă de Washington, interzicând pe viitor ca un președinte să poată obține mai mult de două mandate. Regula a maximum două mandate se aplică și în alte state.

În **România**, durata mandatului șefului de stat este de cinci ani și se exercită de la data depunerii jurământului în fața Parlamentului, până la depunerea jurământului de către Președintele nou ales. În caz de război sau de catastrofă mandatul poate fi prelungit, dar numai prin lege organică. Aceeași persoană poate îndeplini funcția de Președinte al României cel mult două mandate, care pot fi și succesive.

În caz de **vacanță a funcției prezidențiale**, care poate interveni în situațiile de deces, demisie, demiterea din funcție sau imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor, precum și în cazul suspendării din funcție sau al imposibilității temporare de exercitare a atribuțiilor, interimatul este asigurat, în ordine, de președintele Senatului, sau de președintele Camerei Deputaților. Trebuie observat că în perioada **interimatului** nu pot fi exercitate atribuțiile prevăzute la art. 88-90 din Constituție, adică adresarea de mesaje, dizolvarea Parlamentului și organizarea referendumului.

În fine, trebuie adăugat că mandatul prezidențial este **incompatibil** cu calitatea de membru al unui partid politic, precum și cu orice altă funcție publică sau privată.

Secțiunea a VI-a. Proceduri, solemnități, protocol

530 Investirea unei persoane cu calitatea de șef de stat sau proclamarea alegerii sale se realizează potrivit unor anumite proceduri, cu solemnitatea necesară unui asemenea act și după un protocol anume. Din punct de vedere juridic cel mai important act este **jurământul** pe care cel ales sau desemnat șef de stat trebuie să-l depună. Astfel, potrivit art. 2, §1, pct. 7 din Constituția SUA, jurământul președintelui are următorul conținut: „Eu jur (sau declar) în mod solemn că voi îndeplini cu cinste funcția de Președinte al Statelor Unite și că, din toate puterile mele, voi păstra, proteja și apăra Constituția Statelor Unite”.

Potrivit Constituției României alegerea Președintelui se **validează** de către Curtea Constituțională. Apoi candidatul a cărui alegere a fost validată depune în fața Camerei Deputaților și Senatului, în ședința comună, **jurământul** următor: „Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute

Dumnezeu!”. Depunerea Jurământului are ca efect juridic începerea exercitării mandatului prezidențial.

Secțiunea a VII-a. Răspunderea șefului de stat

Răspunderea șefului de stat pentru activitatea ce o desfășoară în această calitate este o problemă mult mai complexă și mai delicată decât apare la prima vedere. Ideea ce a dominat sistemele constituționale este în sensul că șeful de stat nu răspunde pentru actele săvârșite în această calitate. Pe această idee se fundamentează multe prevederi constituționale, precum cele privind contrasemnarea actelor șefului de stat. 531

Astfel, Constituția română din 1923 (art. 87) stabilea că „persoana regelui este inviolabilă, miniștrii lui sunt răspunzători. Niciun act al regelui nu poate avea tărie dacă nu va fi contrasemnat de un ministru, care prin aceasta chiar devine răspunzător de acel act” (a se vedea și art. 44 din Constituția din anul 1938).

Desigur, șeful statului nu poate fi în afara răspunderii politice a guvernanților. Dacă în sistemele monarhice lucrurile se pun altfel datorită chiar modului de succesiune la tron, în sistemele republicane răspunderea trebuie să existe. Aici întinderea răspunderii și modalitățile de realizare depind de modalitatea de desemnare a șefului de stat.

Astfel, atunci când șeful de stat este ales de parlament, șeful de stat răspunde, măcar aparent în fața acestuia. Parlamentul poate chiar controla activitatea șefului de stat și îl poate revoca.

Dacă însă șeful de stat este ales direct, prin sufragiu universal, atunci parlamentul are un rol foarte scăzut sau inexistent în antrenarea răspunderii șefului de stat.

Constituția României conține mai multe dispoziții în legătură cu răspunderea șefului de stat, aceste dispoziții privind imunitatea, răspunderea politică și răspunderea penală.

§1. Imunitatea

Ca și deputații și senatorii, Președintele României se bucură de imunitate. 532 Deși textul constituțional nu este la fel de explicit precum cel referitor la lipsa răspunderii și imunitatea parlamentarilor, printr-o interpretare sistematică a Constituției vom reține că sunt aplicabile, corespunzător, regulile pe care le-am analizat deja privind **lipsa răspunderii juridice** pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului [art. 84 alin. (2) trimite explicit la art. 72 din Constituție], precum și cele privind **inviolabilitatea persoanei** Președintelui, coroborate cu dispozițiile art. 84.

Imunitatea de care beneficiază Președintele României reprezintă un mijloc de protecție menit să îl apere de eventuale presiuni, abuzuri și procese șicanatorii, prin care este protejată libertatea sa de exprimare și i se asigură protecție împotriva urmăririlor judiciare abuzive. Ea este o garanție de ordine publică a mandatului. Prin urmare, ea poate fi invocată din oficiu, de orice persoană și nu doar de titular. De asemenea, ea poate fi invocată oricând pe durata exercitării mandatului. Imunitatea are caracter imperativ, ea nefiind un drept subiectiv la care titularul poate renunța atunci când apreciază a fi oportun.

Prin urmare, Președintele României nu răspunde juridic pentru opiniile politice exprimate în exercitarea funcției de demnitate publică, nici pe durata mandatului și nici după expirarea acestuia. În ce privește însă actele și faptele care nu au legătură cu opiniile sale politice și care au fost săvârșite înainte sau în perioada în care a exercitat demnitatea publică de șef al statului, Președintele României poate fi tras la răspundere la fel ca toți ceilalți cetățeni sub rezerva suspendării procedurilor de cercetare penală pe durata deținerii mandatului ca efect al inviolabilității mandatului de Președinte al României.

§2. Răspunderea politică

533 Denumim astfel această răspundere pentru a o deosebi de răspunderea penală, pentru că urmările acestei răspunderi sunt de fapt politico-juridice. Această răspundere își are temeiul juridic în art. 95 din Constituție. Ea intervine atunci când Președintele României săvârșește fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției. În asemenea situație se poate propune suspendarea din funcție, de către cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor. Această inițiativă se comunică neîntârziat și Președintelui României. Discutând propunerea, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor, după consultarea Curții Constituționale, pot hotărî suspendarea din funcție a Președintelui României. Constituția dă dreptul Președintelui de a putea da Parlamentului explicații cu privire la faptele ce i se impută.

În cazul în care propunerea de suspendare din funcție este aprobată, **demiterea** Președintelui României se poate decide numai de către un referendum și care se organizează în cel mult 30 de zile.

§3. Răspunderea penală

534 Această răspundere intervine în situația în care șeful statului ar comite infracțiunea de înaltă trădare. În acest caz, punerea sub acuzare poate fi hotărâtă de Camera Deputaților și Senat, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Constituția revizuită a

precizat cui revine competența de a propune punerea sub acuzare a Președintelui, respectiv majorității senatorilor și deputaților. Acuzația se aduce la cunoștința celui interesat neîntârziat, pentru ca acesta să poată da explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Între momentul punerii sub acuzare și cel al demiterii Președintele este suspendat de drept, conform art. 96 alin. (3) din Constituția revizuită.

Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Dacă s-a pronunțat o hotărâre definitivă de condamnare, Președintele este demis de drept.

În legătură cu răspunderea șefului de stat, trebuie să menționăm că potrivit art. 98 din Constituție, și președintelui interimar i se aplică dispozițiile privind răspunderea politică.

Secțiunea a VIII-a. Actele șefului de stat

Actele prin care șeful statului își exercită atribuțiile sale sunt, de regulă, 535 denumite **decrete**. Ele pot fi cu caracter normativ sau caracter individual.

Decretele trebuie contrasemnate de către primul ministru. Contrasemnarea actelor șefului de stat s-a practicat și se practică în sistemele constituționale. Prin aceasta, se dă actului respectiv o motivație mai solidă și se antrenează, de regulă, răspunderea juridică a celui care a contrasemnat actul. Contrasemnarea este și o măsură împotriva depășirii de către șeful de stat a împuternicirilor conferite de constituție și legi, contrasemnarea fiind o condiție de valabilitate a actului.

Constituția României prevede și ea asemenea reguli, cu precizarea că obligația contrasemnării decretelor de către primul ministru nu privește toate aceste decrete, ci numai cele expres menționate prin art. 100 alin. (2). Decretele Președintelui României se publică în Monitorul Oficial al României, nepublicarea atrăgând **inexistența decretului**.

Bibliografie la Capitolul VIII

- 1) *Raport au Président de la République. Propositions pour une révision de la Constitution* (le 15 février 1993), Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, La documentation française, Paris, 1993. Discutându-se durata mandatului prezidențial se arată că mulți gândesc că 14 ani este prea mult, că diverse personalități preferă un mandat de șapte ani, care să nu poată fi reînnoit (p. 10). Comitetul nu a ajuns însă la un rezultat clar (p. 33).
- 2) Pentru propunerea de suspendare a președintelui a se vedea Avizul Consultativ al Curții Constituționale din 5 iulie 1994, Culegerea de decizii și hotărâri (1994) p. 359, sau M.Of., Partea a II-a, nr. 166 din 16 iulie 1994.

- 3) Pentru actele Președintelui României, a se vedea și: Decret nr. 110/1991 privind conferirea titlului de „Erou martir al Revoluției române din decembrie 1989”, a titlului de „Luptător pentru victoria Revoluției române din decembrie 1989” și a medaliei „Revoluția română din decembrie 1989” (M.Of. nr. 40 din 24 februarie 1993); Decret nr. 30/1992 privind conferirea titlului de „Erou martir al Revoluției Române din decembrie 1989”, a titlului de „Luptător pentru victoria Revoluției române din decembrie 1989” și a medaliei „Revoluția română din decembrie 1989” (M.Of. nr. 40 din 24 februarie 1993).
- 4) M.Of. nr. 318 din 29 noiembrie 1996, pentru Declarația Parlamentului României.
- 5) Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, C.H. Beck, București, 2008.
- 6) *Avizul consultativ* nr. 1/2007 al Curții Constituționale, privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, publicat în M.Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007.
- 7) Prin Legea nr. 364 pentru numirea membrilor Prezidiului R.P.R., din 30 decembrie 1947, au fost numiți C.I. Parhon, Mihail Sadoveanu, Ștefan Voitec, Gh.C. Stere, Ion Niculi.

Capitolul IX

Curtea Constituțională a României

Secțiunea I. Controlul constituționalității în România

§1. Sediul materiei

În România, controlul constituționalității își găsește reglementarea în art. 142-147 din Constituție, precum și în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu modificări. În dezvoltarea dispozițiilor constituționale și legale, Curtea Constituțională și-a adoptat Regulamentul de organizare și funcționare. Dispoziții privind competența Curții Constituționale mai sunt și în alte legi, ca de exemplu în Legea pentru alegerea Președintelui României.

§2. Caracterizarea Curții Constituționale

Constituția României încredințează controlul constituționalității unei autorități publice denumite Curtea Constituțională. Aceasta este formată din 9 judecători numiți pentru o durată de 9 ani, fără posibilitate de prelungire sau reînnoire a mandatului, trei de către Camera Deputaților, trei de către Senat, trei de către Președintele României. Președintele Curții Constituționale este ales, dintre judecătorii Curții, de către aceștia, prin vot secret, pentru o durată de 3 ani.

Membrii Curții Constituționale, se reînnoiesc, la fiecare 3 ani cu câte o treime, procedeu ce permite îmbinarea experienței și continuității cu noile tendințe.

Condițiile constituționale pentru a putea candida la funcția de judecător al Curții Constituționale sunt următoarele: pregătire juridică superioară; înaltă competență profesională; o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul superior juridic. În activitatea lor, judecătorii sunt **independenți** și sunt **inamovibili** pe durata mandatului. Ei nu pot fi trași la răspundere pentru opiniile și voturile exprimate la adoptarea soluțiilor. De asemenea, judecătorii Curții Constituționale nu pot fi arestați sau trimiși în judecată penală decât cu aprobarea Biroului permanent al Camerei Deputaților, al Senatului sau a Președintelui României, după caz, și la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Judecătorii, numirea lor, alegerea președintelui, reînnoirea este de 9 ani.

538 Trebuie observat că activitatea Curții Constituționale nu privește numai controlul constituționalității legilor, ci cuprinde și alte domenii, desigur, în strânsă legătură cu aplicarea și respectarea Constituției.

De aceea, având în vedere complexitatea și natura atribuțiilor Curții Constituționale, precum și procedurile potrivit cărora își realizează aceste atribuții, ea poate fi considerată o **autoritate publică politico-jurisdicțională**. Caracterul politic rezultă din modul de desemnare a membrilor Curții Constituționale, precum și din natura unor atribuții, caracterul jurisdicțional rezultând din principiile de organizare și funcționare (independența și inamovibilitatea judecătorilor), precum și din alte atribuții și proceduri. Caracterizarea Curții Constituționale rezultă din dispozițiile art. 142 alin. (1) din Constituție, care arată că este **garantul supremației Constituției**. Pentru caracterizarea Curții Constituționale sunt, de asemenea, interesante dispozițiile legale potrivit cărora aceasta este **unica** autoritate jurisdicțională constituțională din România și este **independentă** față de orice altă autoritate publică, iar competența sa nu poate fi contestată de nicio autoritate publică.

Secțiunea a II-a. Actele supuse controlului de constituționalitate

23
539 Examinând dispozițiile constituționale, vom observa că intră în sfera controlului de constituționalitate **următoarele acte**: legile ca acte juridice ale Parlamentului; tratatele sau alte acorduri internaționale; inițiativele de revizuire a Constituției; regulamentele Parlamentului; ordonanțele guvernului; inițiativele legislative populare. Prin lege, în anul 2010, s-au adăugat hotărârile Parlamentului.

§1. Legile

Cât privește legile, se disting două situații exprimate printr-un control prealabil și printr-un control posterior.

540 **Controlul prealabil (a priori)** se exercită asupra legilor votate de către Parlament, dar înaintea promulgării lor de către Președintele României. Curtea Constituțională poate realiza controlul, dar numai la **sesizarea** uneia dintre autoritățile publice prevăzute de către Constituție, și anume: Președintele României, președinții celor două Camere, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului, cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori. Ca atare este exclus controlul din oficiu.

Cea de-a doua situație privește **controlul posterior (a posteriori)** al 541 constituționalității legilor (adică legile intrate în vigoare). Acest control se realizează pe calea excepției de neconstituționalitate. În legătură cu acesta trebuie să reținem că, potrivit Legii privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, art. 29 alin. (3), nu pot face obiectul excepției prevederile legale constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale. Excepția de neconstituționalitate este un mecanism juridic ce permite accesul cetățenilor la Curtea Constituțională și această cale are o deosebită importanță.

§2. Tratatele sau alte acorduri internaționale

Atribuție adăugată competenței Curții Constituționale prin **revizuirea 542 Constituției** din 2003, verificarea constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale trebuie corelată cu prevederea art. 11 alin. (3), și ea nouă, prin care se dispune ratificarea unui tratat internațional ce ar cuprinde dispoziții contrare Constituției numai după revizuirea acesteia din urmă. Aceasta înseamnă că în cadrul procedurii de ratificare a tratatelor sau a altor acorduri internaționale o etapă obligatorie este verificarea conformității acestora cu prevederile constituționale anterior aprobării acestora de către Parlament. Această verificare nu se exercită de Curtea Constituțională din oficiu, ci numai la sesizarea unor subiecte de drept limitativ enumerate de lit. b) a art. 146, anume unul din președinții celor două Camere sau un număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori. În cazul în care se constată o contrarietate între dispozițiile tratatului sau acordului internațional și cele ale legii fundamentale pentru ca ratificarea să fie posibilă este necesară mai întâi revizuirea Constituției.

§3. Inițiativa de revizuire a Constituției

În limitele precizate prin art. 150 și art. 152 din Constituția revizuită, 543 legile constituționale formează obiectul singurei atribuții exercitate de Curtea Constituțională din oficiu.

În legătură cu această atribuție a Curții Constituționale, s-ar putea crede că este un paradox din moment ce o inițiativă de acest gen este prin ea însăși „contrară” Constituției, atâta timp cât urmărește modificarea unor prevederi ale acesteia. De aceea atribuția trebuie analizată în coroborare cu textele din Constituție care privesc revizuirea legii fundamentale, Curții Constituționale revenindu-i misiunea nu de a împiedica inițiativele de modificare, ci de a se pronunța dacă ele sunt făcute cu respectarea art. 150 și, desigur, cu respectarea art. 152, unde sunt prevăzute limitele revizuirii. Ca atare, o interpretare

sistematică a dispozițiilor constituționale permite o clară determinare a dimensiunilor juridice ale acestei atribuții.

§4. Regulamentele Parlamentului

- 544 Sunt și ele supuse controlului de constituționalitate. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului se poate efectua numai la sesizarea unuia din președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Față de procedura de adoptare a regulamentelor Parlamentului și deci de posibilitatea sesizării Curții Constituționale, urmează să constatăm că aici suntem în prezența unui control posterior (sanctionator).

§5. Hotărârile camerelor parlamentare și ale Parlamentului

- 545 Legea nr. 47/1992 de organizare și funcționare a Curții Constituționale a fost modificată în anul 2010 prin adăugare la art. 27 alin. (1) a posibilității Curții de a se pronunța asupra constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor Plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului.

§6. Ordonanțele Guvernului

- 546 Potrivit art. 115 din Constituție, Guvernul poate emite ordonanțe. Aceste ordonanțe conțin de fapt norme cu putere de lege, instituția ca atare, fiind cunoscută în teorie și legislație ca delegare legislativă. Așa stând lucrurile, este firesc ca și ordonanțele să fie supuse controlului de constituționalitate, aceasta realizându-se însă prin procedeul excepției de neconstituționalitate.

§7. Inițiativele legislative populare

- 547 Așa cum am explicat la procedura de elaborare a legii, inițiativa legislativă pot avea și cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot, cu respectarea desigur a unor reguli constituționale. Verificarea respectării acestor reguli constituționale în cazul inițiativei legislative populare revine Curții Constituționale.

Secțiunea a III-a. Alte atribuții ale Curții Constituționale

În afara controlului constituționalității unor acte normative Curții Constituționale îi revin și alte atribuții prin care este împuternicită a se pronunța asupra constituționalității unor **acțiuni** sau măsuri întreprinse de către unele autorități publice situate la înalte nivele statale. 548

§1. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de confirmare a rezultatelor sufragiului

Această atribuție constituțională este detaliată prin legea privind alegerea Președintelui României. În exercitarea acestei atribuții Curtea Constituțională: înregistrează câte un exemplar al propunerilor de candidatură; soluționează contestațiile: rezolvă contestațiile împotriva soluțiilor date de către birourile electorale de circumscripție în legătură cu împiedicarea unui partid sau a unei formațiuni politice, ori a unui candidat de a-și desfășura campania electorală; primește procesele-verbale privind rezultatele alegerilor prezidențiale și documentația respectivă și validează sau anulează aceste alegeri; publică rezultatul alegerilor prezidențiale în presă și în Monitorul Oficial; prezintă Parlamentului un exemplar din actul de validare a alegerii Președintelui în vederea depunerii jurământului etc. 549

În realizarea operațiunilor electorale, dintre care am menționat pe cele mai importante, Curtea Constituțională nu este doar o autoritate de înregistrare și expediere, ci o autoritate care verifică dacă dispozițiile constituționale și legale au fost întocmai respectate.

§2. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunicarea celor constatate Parlamentului și Guvernului

În anumite situații, clar stabilite prin Constituție, apare necesară asigurarea **interimatului** în funcția de Președinte al României, deoarece titularul nu mai poate exercita prerogativele de conducere. Constatarea împrejurărilor care justifică interimatul, această soluție provizorie care asigură continuitatea funcției, revine Curții Constituționale. 550

§3. Avizarea propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României

- 551 Constituția prevede posibilitatea suspendării din funcție a Președintelui României în cazul în care acesta săvârșește fapte grave prin care încalcă prevederile constituționale. Într-o asemenea situație în care decide Parlamentul se cere și avizul consultativ al Curții Constituționale.

§4. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și de a confirma rezultatele acestuia

- 552 Potrivit Constituției, referendumul se poate organiza în următoarele situații: la cererea Președintelui României, după consultarea Parlamentului, în probleme de interes național; pentru demiterea Președintelui României; pentru aprobarea revizuirii Constituției. Într-o interpretare corectă a art. 2 din Constituție, nu pot fi excluse și alte situații de referendum. Curții Constituționale îi revine atribuția de a veghea la respectarea procedurii referendare.

§5. Rezolvarea contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic

- 553 Partidele politice își găsesc reglementarea constituțională în art. 1 alin. (3), care declară pluralismul politic drept valoare supremă și o garantează, în art. 8 care, dezvoltând art. 1 alin. (3), definește scopul activității partidelor politice, în art. 40 care reglementând dreptul de asociere stabilește ce partide sunt sau pot deveni neconstituționale, precum și persoanele care nu pot face parte din partidele politice. Potrivit art. 40 din Constituție, sunt neconstituționale partidele sau organizațiile care, prin scopurile lor ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României. Constatarea neconstituționalității unui partid politic revine Curții Constituționale.

§6. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice

- 554 Revizuirea Constituției din cursul anului 2003 a adăugat competenței Curții Constituționale și această atribuție care privește toate autoritățile publice de la nivel central prin care se realizează puterea legiuitoare, cea executivă și

cea judecătorească, dar se limitează la conflictele juridice de natură constituțională, neincluzându-le și pe cele de natură politică sau pe cele care nu sunt de rang constituțional. Atribuția se exercită doar la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

§7. Alte atribuții

Prin revizuirea legii fundamentale enumerarea atribuțiilor de constituționale ale acestei jurisdicții s-a transformat din limitativă în enumerativă, adăugându-se posibilitatea ca prin legea organică a Curții Constituționale să fie prevăzute și alte **competențe** decât cele expres menționate în textul constituțional. Această modalitate de reglementare permite o mai mare flexibilitate a legii fundamentale, prin aceea că, în cazul în care ar fi necesară o eventuală adaptare a reglementării la realitatea socială în permanentă schimbare, acest lucru nu ar mai necesita o revizuire a Constituției, ci s-ar putea realiza prin modificarea legii organice a Curții. Cu toate acestea, intervenția liberului arbitru al legiuitorului constituant într-un domeniu ce ține exclusiv de competența puterii constituante, în ultimă instanță garantul independenței jurisdicției constituționale, poate ridica unele semne de întrebare. Aceste controverse doctrinare exced însă dimensiunile unei prelegeri universitare, astfel încât nu ne facem decât cuvenita îndatorire de a le semna aici, fără a intra în analiza lor științifică.

Secțiunea a IV-a. Procedura în fața Curții Constituționale

Controlul constituționalității actelor normative arătate și exercitarea celorlalte atribuții prezentate aici se realizează potrivit unor proceduri stabilite pe larg în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu modificările ulterioare.

Potrivit art. 14 din sus-menționata lege, procedura jurisdicțională se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale, compatibilitatea hotărându-se exclusiv de către Curte. Regulile procedurale cuprind, îndeosebi, sesizarea Curții Constituționale, operațiile premergătoare ședințelor, examinarea și deliberarea, comunicarea actelor Curții.

Câteva **reguli generale** trebuie menționate, și anume: sesizarea Curții Constituționale se face numai în scris și motivat; plenul Curții Constituționale este legal constituit numai dacă sunt prezenți cel puțin două treimi din numărul judecătorilor; actele Curții se adoptă cu votul majorității judecătorilor; ședințele

Curții sunt publice, în afară de cazul în care, din motive întemeiate, Curtea hotărăște ședință secretă; părțile au acces la lucrările dosarului; autoritățile publice, instituțiile, regiile autonome, societățile comerciale și orice alte organizații au obligația să comunice Curții, la cererea acesteia, informațiile, documentele și datele pe care le dețin; cererile adresate Curții sunt scutite de taxa de timbru.

§1. Procedura controlului constituționalității legilor

558 Procedura controlului constituționalității legilor diferă după cum ne aflăm în fața controlului prealabil (adică efectuat înainte de promulgarea legii) sau în fața controlului posterior, realizat, așadar, asupra unei legi deja intrate în vigoare (deci promulgate și publicate în Monitorul Oficial). Suntem, de fapt, în prezența a două proceduri diferite cât privește sesizarea, rezolvarea și comunicarea soluțiilor.

1.1. Procedura în cazul controlului prealabil de constituționalitate

559 În această situație, Curtea Constituțională poate acționa numai dacă este sesizată. Ea nu se poate sesiza din oficiu. Cât privește subiectele de drept care pot sesiza Curtea Constituțională, acestea sunt: Președintele României, președinții uneia din cele două Camere ale Parlamentului, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului, un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Nicio altă sesizare venită din partea altor subiecte de drept nu poate fi luată în considerație.

Sesizarea adresată Curții Constituționale trebuie să fie **scrisă și motivată**. În legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale sunt prevăzute detaliile procedurale pentru ca cei îndreptățiți la sesizare să ia cunoștință de conținutul legii. Astfel cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului și Înaltei Curți de Casație și Justiție, Avocatului Poporului și se depune la secretarii generali ai celor două Camere. Pentru legile adoptate în procedură de urgență termenul este de numai 2 zile. Operațiunea depunerii legii la secretarii generali este adusă la cunoștință în plenul fiecărei Camere în 24 de ore de la depunere. În mod corect legea prevede că depunerea și comunicarea se fac numai în zilele în care Camerele Parlamentului lucrează în plen. Cât privește sesizarea făcută de parlamentari ea se trimite Curții în ziua primirii ei de secretarul general de la Camera respectivă.

560 În vederea soluționării cauzei, Curtea Constituțională are o serie de obligații, în primul rând să **comunique** sesizarea primită de la una din autoritățile publice, care au dreptul să o sesizeze altor autorități prevăzute de lege, de la care ea trebuie să primească un punct de vedere scris până la data fixată

pentru dezbatere. Ca atare, în sensul legii, aceste autorități nu sunt obligate să-și exprime punctul de vedere, judecarea sesizării putându-se efectua și fără acesta.

Soluționarea sesizării se realizează prin dezbateră sa în **plenul Curții** 561 Constituționale. Potrivit legii, dezbateră poartă atât asupra prevederilor menționate în sesizare, cât și asupra celor de care în mod **necesar și evident** nu pot fi dissociate. Această dispoziție legală [art. 18 alin. (1)] nu trebuie interpretată în sensul că judecătorii își pot extinde controlul asupra întregii legi. O asemenea interpretare ar duce la o arogare abuzivă de competență, știut fiind că, în materie de competență legile sunt de strictă interpretare. Ca atare, judecătorii dezbate și se pronunță asupra prevederilor menționate în sesizare sau a celor de care în **mod necesar și evident** nu pot fi dissociate. Ar fi posibil ca prevederile din această a doua categorie să cuprindă tot conținutul legii (realizându-se astfel un control al legii în întregime), dar într-o asemenea situație acest control se legitimează prin lege.

Problema este deosebit de interesantă din punct de vedere juridic și soluțiile vor rezulta din contextul cauzei. Este însă fără îndoială că extinderea controlului și la prevederi care nu sunt în mod **necesar și evident** asociate cu cele sesizate nu a fost în intenția legiuitorului. O altă interpretare ar restrânge, supărător chiar, controlul prevăzut de către art. 146 lit. d) din Constituție (excepția de neconstituționalitate).

În urma deliberării Curtea Constituțională decide cu **votul majorității** 562 **judecătorilor**, iar decizia se comunică Președintelui României, pentru ca procedura de elaborare a legii să se definitiveze. Dacă prin decizie s-a constatat neconstituționalitatea prevederilor legale, decizia se comunică președinților Camerelor Parlamentului pentru a se deschide procedura prevăzută de către art. 147 alin. (1) din Constituție. Decizia se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

1.2. Procedura în cazul judecării excepției de neconstituționalitate

Excepția de neconstituționalitate este un procedeu eficient **de apărare a** 563 **drepturilor și libertăților publice, defensiv**, în care aștepti ca legea să ți se aplice pentru a o ataca. Excepția de neconstituționalitate poate apare într-un proces sau un litigiu de natură civilă, administrativă, penală, comercială deja declanșat, în cadrul căruia, atacându-se actul de aplicare concretă a legii, cel interesat cere să se constate că dispoziția legală pe care se întemeiază actul de aplicare este neconstituțională și, ca atare, trebuie înlăturată. În mod firesc procedura invocării și soluționării excepției de neconstituționalitate este în detaliu reglementată prin lege, ea fiind la dispoziția justițiabililor.

Excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată numai în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial, de instanța judecătorească din oficiu

sau la cererea uneia dintre părțile din proces ori a procurorului, sau direct de Avocatul Poporului. Neconstituționalitatea unei prevederi legale poate fi invocată numai dacă de ea depinde judecarea cauzei, deci numai dacă are legătură directă cu cauza respectivă (relevanța). Desigur, din rațiuni lesne de înțeles, nu pot face obiectul excepției prevederile legale constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

Instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate va dispune sesizarea Curții Constituționale printr-o încheiere, care va cuprinde punctele de vedere ale părților pentru susținerea sau combaterea excepției și **opinia instanței** asupra excepției. Încheierea va fi însoțită de dovezile depuse de către părți. Dacă excepția a fost ridicată din oficiu de instanța de judecată sau de arbitraj, încheierea trebuie motivată, cuprinzând și susținerile părților, precum și dovezile necesare. Instanța trebuie să respingă prin încheiere motivată o excepția pe care o apreciază a fi inadmisibilă în baza dispozițiilor art. 29 din Lenea nr.47/1992, republicată, caz în care Curtea Constituțională nu va mai fi sesizată..

Dispozițiile procedurale referitoare la judecarea excepției de neconstituționalitate se aplică în mod asemănător și cu privire la sesizările făcute de Avocatul Poporului asupra legilor sau ordonanțelor intrate în vigoare, deși în acest caz este vorba de un control exercitat pe calea unei acțiuni directe.

564 Potrivit art. 30 din Legea nr. 47/1992, primind sesizarea, președintele Curții Constituționale desemnează pe unul din judecători ca **raportor**.

De asemenea, tot el este obligat să comunice încheierea prin care a fost sesizată Curtea Constituțională președinților Camerelor Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, indicându-le data până la care pot să trimită punctul lor de vedere. Judecătorul-raportor va lua măsurile necesare pentru administrarea probelor la data judecării. Termenul de judecată se stabilește de președintele Curții Constituționale la data depunerii raportului.

Cauza se judecă pe baza raportului prezentat de judecătorul raportor, a încheierii de sesizare a Curții Constituționale, a punctelor de vedere prezentate, a probelor administrate, a susținerilor părților, cu citarea acestora și a Ministerului Public. Părțile pot fi asistate prin avocați cu drept de a pleda la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Curtea hotărăște cu majoritate de voturi. Deciziile prin care se constată neconstituționalitatea unor prevederi legale se comunică celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului. Toate deciziile se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general-obligatorii și au putere numai pentru viitor.

§2. Procedura controlului constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale

Având în vedere natura sa și importantele consecințe menționate la art. 11 **565** alin. (3) din Constituție, controlul constituționalității tratatelor internaționale nu poate fi decât unul de tip preventiv. Prin urmare, procedura aplicată în cazul acestuia se va inspira după cea utilizată pentru verificarea constituționalității legilor înainte de intrarea lor în vigoare. Legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale, modificată, precizează toate detaliile referitoare la această procedură.

§3. Procedura controlului constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției

Această procedură conține reguli specifice [art. 146 lit. a) din Constituție, **566** precum și dispozițiile legale]. Înainte de sesizarea Parlamentului, proiectul se depune la Curtea Constituțională, care este obligată ca, în termen de 10 zile, să se pronunțe asupra constituționalității sale. Desigur, decizia Curții se ia în plenul acesteia (este necesară majoritatea de două treimi), se comunică celor care au inițiat proiectul sau propunerea legislativă.

Proiectul de lege sau propunerea legislativă se prezintă Parlamentului numai împreună cu decizia Curții Constituționale. În termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională se pronunță, din oficiu, asupra acesteia.

Dacă se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale, decizia se trimite Camerelor, în vederea reexaminării legii de revizuire a Constituției, pentru punerea de acord cu decizia Curții Constituționale.

§4. Procedura controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului

Sesizarea Curții Constituționale poate fi făcută de către unul din președinții **567** celor două Camere ale Parlamentului, un grup parlamentar ori un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Dacă sesizarea provine de la parlamentari, Curtea Constituțională o comunică în termen de 24 de ore de la înregistrare, președinților celor două Camere, cu precizarea datei când va avea loc dezbaterea. Până la această dată, se pot trimite Curții punctele de vedere ale birourilor Camerelor. Soluționarea cauzei se face în plen, iar decizia se ia cu votul majorității judecătorilor. Decizia se comunică și Camerei al cărei regulament a format obiectul cauzei și se publică în Monitorul Oficial.

În plus, în considerarea faptului că enumerarea atribuțiilor Curții Constituționale din art. 146 din Constituție nu este una limitativă, printr-o modificare a legii sale de organizare și funcționare ce a fost invalidată în 2012 de Curtea Constituțională cu excepția prevederilor referitoare la sporirea atribuțiilor sale, la competența Curții Constituționale a fost adăugată și cea de a verifica constituționalitatea hotărârilor parlamentare după aceeași procedură ca cea a verificării regulamentelor parlamentare,

§5. Procedura controlului constituționalității ordonanțelor Guvernului

568 Față de natura și procedura emiterii ordonanțelor Guvernului, controlul constituționalității lor este și nu poate fi decât un **control posterior**. Acest control se realizează prin mijlocirea excepției de neconstituționalitate, astfel cum a fost aceasta explicată la legi.

§6. Procedura de constatare a existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României

569 Procedura în această situație este nuanțată în funcție de cauzele care determină interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României, și anume: vacanța funcției; suspendarea din funcție; imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile. În caz de vacanță a funcției, această procedură se declanșează la **cererea** președintelui uneia dintre Camerele Parlamentului sau a președintelui interimar, care exercită atribuțiile Președintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcție.

Dacă Președintele României a fost suspendat din funcție, **cererea** pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul se face de președintele care a condus lucrările ședinței comune a celor două Camere ale Parlamentului, în baza hotărârii adoptate în ședința comună.

Dacă interimatul se datorează imposibilității temporare de a-și exercita atribuțiile cererea se face de Președintele României sau de președintele uneia dintre Camerele Parlamentului.

Cererea pentru constatare trebuie însoțită de dovezile necesare, iar constatarea acestor împrejurări se face în plenul Curții, cu votul majorității judecătorilor. Potrivit art. 146 lit. g) din Constituție Curtea Constituțională are obligația de a comunica cele constatate Parlamentului și Guvernului.

§7. Procedura avizării suspendării din funcție a Președintelui României

Sesizarea Curții Constituționale în acest caz revine președintelui care a 570 condus ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului, care va trimite, în copie, propunerea de suspendare din funcție împreună cu dovezile pe care se întemeiază.

După ce este sesizat, președintele Curții Constituționale, desemnează judecătorul raportor, care va efectua toate investigațiile necesare.

Curtea Constituțională emite avizul, în plenul său, cu votul majorității judecătorilor, în urma examinării și aprecierii raportului prezentat, a propunerii de suspendare și a dovezilor existente la dosar.

În mod firesc data dezbaterei cauzei se comunică președinților celor două Camere și Președintelui României.

§8. Procedura controlului constituționalității partidelor politice

Sesizarea Curții Constituționale se poate face, printr-o **contestație**, de către 571 președintele uneia din Camerele Parlamentului formulată pe baza unei hotărâri adoptate de Cameră, cu votul majorității membrilor săi, ori de către Guvern. Legea obligă la motivarea contestației și, desigur, la depunerea dovezilor pe care se întemeiază.

Primind contestația, președintele Curții Constituționale va desemna un judecător ca raportor. Acesta va comunica partidului politic în cauză contestația și actele doveditoare, precizându-i data până la care poate depune un memoriu în apărare, însoțit de dovezile corespunzătoare. Judecarea contestației revine plenului Curții Constituționale și se face pe baza documentelor și dovezilor menționate și, desigur, a raportului judecătorului. La judecată sunt citați contestatorul, partidul politic în cauză, Ministerul Public.

Potrivit legii, Camera Parlamentului poate fi reprezentată printr-o persoană pe care o desemnează, iar Guvernul de către Ministrul Justiției. Partidul politic poate fi reprezentat și prin avocat cu drept de a pleda în fața Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Decizia se ia cu votul majorității judecătorilor.

Ea nu este supusă nici unei căi de atac și se publică în Monitorul Oficial. Decizia de admitere a contestației se comunică Tribunalului București, pentru **radierea** partidului politic neconstituțional din evidența partidelor politice legal constituite.

§9. Procedura soluționării conflictelor juridice de natură constituțională

572 Această nouă atribuție a Curții Constituționale este reglementată detaliat prin legea modificată de organizare și funcționare a jurisdicției constituționale. Fiind vorba de o atribuție ce vizează principalele autorități ale statului (parlament, autoritate executivă, autoritate judecătorească), sesizarea revine Președintelui României, unuia din președinții celor două Camere, primului ministru sau președintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

§10. Alte proceduri

573 Examinând dispozițiile constituționale și legale în materie vom reține, așa cum am explicat deja, că atribuțiile Curții Constituționale privesc și controlul constituționalității inițiativelor legislative populare, vegherea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmarea rezultatelor sufragiului, vegherea la respectarea procedurii de organizare și desfășurare a referendumului și confirmarea rezultatelor acestuia. Procedurile sunt cele stabilite prin legile din aceste domenii. Totuși Legea nr. 47/1992 conține în legătură cu aceasta o dispoziție, și anume că hotărârile Curții Constituționale se adoptă în plen, cu votul majorității judecătorilor Curții.

Secțiunea a V-a. Actele Curții Constituționale. Efecte juridice

§1. Denumirea actelor Curții Constituționale

574 Această problemă poate suscita unele discuții față de terminologia nuanțată utilizată atât în Constituție, cât și în Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Dacă examinăm art. 146 din Constituție, unde sunt stabilite atribuțiile Curții Constituționale, vom observa că aceasta: **se pronunță** [lit. a), b) și c)], **hotărăște** [lit. d) și k)], **soluționează** [lit. e)], **veghează** [lit. f) și i)], **constată** [lit. g)], **dă aviz** [lit. h)], **verifică** [lit. j)]. Indiferent de diversitatea acestor activități, considerate într-o viziune generală, toate înseamnă sau presupun control de constituționalitate, care se realizează prin acte juridice. Constituția nominalizează două acte juridice, și anume **decizia și avizul consultativ**. Față de realitatea că **avizul consultativ intervine numai în situația expres și limitativ prevăzută de art. 144 lit. h) din Constituție (la propunerea de suspendare din funcție)** s-ar putea interpreta că toate

celelalte acte juridice ale Curții Constituționale îmbracă forma deciziilor. Mai mult, într-o interpretare restrictivă a dispozițiilor constituționale ale art. 147 alin. (4), s-ar părea că numai deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii.

Legea organică Precizie
După ce stabilește că actele Curții Constituționale sunt deciziile, hotărârile și avizele, dezvoltând dispozițiile constituționale, Legea nr. 47/1992 arată și care este actul prin care se procedează la exercitarea atribuțiilor. 575

Astfel, Curtea Constituțională procedează prin emiterea de **decizii** atunci când se pronunță asupra constituționalității legilor, tratatelor sau altor acorduri internaționale, inițiativelor de revizuire a Constituției, ordonanțelor, precum și când soluționează contestațiile care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic. Curtea Constituțională procedează prin emiterea de **hotărâri** în cazurile în care veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului, constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României, verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni sau soluționează conflicte juridice de natură constituțională. În fine, Curtea Constituțională procedează prin emiterea de **avize consultative** în cazul propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României.

Trebuie, de asemenea, adăugat că deciziile și hotărârile se pronunță în **numele legii**.

Ca atare, în afară de decizii și avize Curtea Constituțională mai emite și hotărâri. Soluția Legii nr. 47/1992 nu poate rămâne sub acest aspect în afara discuției și criticii, pentru că adaugă la Constituție. Desigur exced acestei prelegeri universitare discuțiile pe teme de rigurozitate juridică și, ca atare, aici doar semnalăm aceste aspecte.

§2. Efecte juridice

Analiza efectelor juridice ale actelor Curții Constituționale trebuie efectuată ținând cont de faptul dacă suntem în prezența unui **control prealabil** sau **posterior** ori în situația exercitării altor atribuții. Art. 147 din Constituția revizuită a conferit efecte juridice speciale deciziilor prin care se constată neconstituționalitatea legilor și ordonanțelor, precum și celor prin care Curtea Constituțională se pronunță cu privire la tratate sau alte acorduri internaționale, întărind totodată efectul juridic obligatoriu al deciziilor jurisdicției constituționale. Acest lucru era necesar, întrucât jurisdicțiile constituționale nu dispun de autorități care să le pună în executare deciziile și hotărârile, eficiența acestora depinzând, în mare măsură, de comportamentul constituțional al autorităților publice. 576

Pe cale de consecință, Constituția revizuită a prevăzut că toate deciziile Curții pronunțate în soluționarea obiecțiilor și excepțiilor de neconstituționalitate prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe au ca

rezultat obligarea Parlamentului sau Guvernului, după caz, de a pune de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Până la realizarea acestei obligații, prevederile legale constatate neconstituționale rămân în vigoare, dar se suspendă. După 45 de zile de la data publicării în Monitorul Oficial a deciziei de neconstituționalitate a Curții Constituționale, dacă obligația sus-menționată nu a fost realizată, legile și ordonanțele respective își încetează efectele.

S-au înlăturat astfel situațiile discutabile și confuze, posibile sub imperiul anterioarei redactări a Constituției, în care autoritățile publice puteau neglija sau chiar respinge deciziile Curții. Textul constituțional precizează acum expres că, în cazul controlului prealabil, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile constatate neconstituționale pentru a le pune de acord cu decizia Curții Constituționale.

77 În mod firesc, în corelare cu completarea adusă art. 146 lit. b) și în coroborare cu art. 11 din Constituția revizuită, se stabilește că tratatul sau acordul internațional constat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat. Mai mult, tratatele sau acordurile internaționale a căror constituționalitate a fost constatată de Curte potrivit art. 146 lit. b) nu mai poate fi contestată pe calea unei excepții de neconstituționalitate.

Pentru a stabili clar forța juridică a deciziilor Curții Constituționale și a înlătura, pe viitor, practici intolerabile ale unor instanțe judecătorești, noul text constituțional stabilește că acestea „sunt general-obligatorii” și au putere numai pentru viitor.

78 În privința celorlalte decizii și hotărâri emise de Curtea Constituțională, revizuirea legii fundamentale nu a adus schimbări. Astfel, decizia Curții Constituționale emisă cu privire la inițiativa de revizuire a Constituției nu poate depăși forța juridică a unui aviz.

Cât privește obligativitatea deciziilor privind neconstituționalitatea regulamentelor parlamentare, art. 147 alin. (1) din Constituție prevede că acestea își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei, iar până la acest termen ele sunt suspendate de drept.

Efectele juridice ale deciziei Curții Constituționale privind neconstituționalitatea unui partid politic constau în radierea partidului politic din evidența partidelor legal constituite.

79 Cât privește efectele juridice ale hotărârilor Curții Constituționale ele trebuie apreciate nuanțat, în funcție de situațiile în care intervin. Astfel ele nu pot depăși efectele juridice ale unui aviz, dacă intervin pentru constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul, cele privind referendumul și cele privind îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative populare. În fine, în exercitarea atribuției de la art. 146 lit. f) din Constituție, Curtea Constituțională emite hotărâri. Iar potrivit Legii electorale aceste hotărâri sunt definitive.

Bibliografie la Capitolul IX

- 1) *Pierre Avril, Jean Gicquel*, Le Conseil Constitutionnel, Montchrestien, Paris, 1995.
- 2) *Victor Ducelescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Ducelescu*, Constituția României comentată și adnotată, Lumina Lex, București, 1997.
- 3) *Louis Favoreu, Loic Philip*, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, 12^e édition, Dalloz, Paris, 1995.
- 4) *Ioan Muraru, Mihai Constantinescu*, Studii constituționale, Actami, București, 1995.
- 5) *Ioan Muraru, Mihai Constantinescu*, Curtea Constituțională a României, Albatros, București, 1997.
- 6) *Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Elena Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu*, Interpretarea Constituției. Doctrină și practică, Lumina Lex, București, 2002.
- 7) *Ioan Muraru, Mihai Constantinescu*, Studii constituționale (2), Actami, București, 1998.
- 8) **Legea nr. 47/1992** privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată în M.Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.
- 9) **Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale** adoptat prin Hotărârea nr. 6 din 7 martie 2012, publicat în M.Of. nr. 198 din 27 martie 2012.
- 10) *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, C.H. Beck, București, 2008.
- 11) *Ioan Muraru, Andrei Muraru*, Un secol de control de constituționalitate în România, în Revista Română de Drept Privat nr. 2/2012, p. 171-187.
- 12) *Ioan Muraru, Nasty Vlădoiu, Andrei Muraru, Silviu-Gabriel Barbu*, Contencios constituțional, Hamangiu, București, 2009.
- 13) *Elena Simina Tănăsescu* (coord.), Excepția de neconstituționalitate în România și în Franța, Universul Juridic, București, 2013.

sau la cererea uneia dintre părțile din proces ori a procurorului, sau direct de Avocatul Poporului. Neconstituționalitatea unei prevederi legale poate fi invocată numai dacă de ea depinde judecarea cauzei, deci numai dacă are legătură directă cu cauza respectivă (relevanța). Desigur, din rațiuni lesne de înțeles, nu pot face obiectul excepției prevederile legale constatate ca fiind neconstituționale printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

Instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate va dispune sesizarea Curții Constituționale printr-o încheiere, care va cuprinde punctele de vedere ale părților pentru susținerea sau combaterea excepției și **opinia instanței** asupra excepției. Încheierea va fi însoțită de dovezile depuse de către părți. Dacă excepția a fost ridicată din oficiu de instanța de judecată sau de arbitraj, încheierea trebuie motivată, cuprinzând și susținerile părților, precum și dovezile necesare. Instanța trebuie să respingă prin încheiere motivată o excepția pe care o apreciază a fi inadmisibilă în baza dispozițiilor art. 29 din Lenea nr.47/1992, republicată, caz în care Curtea Constituțională nu va mai fi sesizată..

Dispozițiile procedurale referitoare la judecarea excepției de neconstituționalitate se aplică în mod asemănător și cu privire la sesizările făcute de Avocatul Poporului asupra legilor sau ordonanțelor intrate în vigoare, deși în acest caz este vorba de un control exercitat pe calea unei acțiuni directe.

564 Potrivit art. 30 din Legea nr. 47/1992, primind sesizarea, președintele Curții Constituționale desemnează pe unul din judecători ca **raportor**.

De asemenea, tot el este obligat să comunice încheierea prin care a fost sesizată Curtea Constituțională președinților Camerelor Parlamentului, Guvernului și Avocatului Poporului, indicându-le data până la care pot să trimită punctul lor de vedere. Judecătorul-raportor va lua măsurile necesare pentru administrarea probelor la data judecării. Termenul de judecată se stabilește de președintele Curții Constituționale la data depunerii raportului.

Cauza se judecă pe baza raportului prezentat de judecătorul raportor, a încheierii de sesizare a Curții Constituționale, a punctelor de vedere prezentate, a probelor administrate, a susținerilor părților, cu citarea acestora și a Ministerului Public. Părțile pot fi asistate prin avocați cu drept de a pleda la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Curtea hotărăște cu majoritate de voturi. Deciziile prin care se constată neconstituționalitatea unor prevederi legale se comunică celor două Camere ale Parlamentului și Guvernului. Toate deciziile se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt general-obligatorii și au putere numai pentru viitor.

și imparțială. De altfel este îndeobște cunoscut și admis că nu poți fi judecător în propria cauză, pentru că, obiectiv, nu poți fi nici independent, nici imparțial. Actul de justiție poate fi înfăptuit numai de un al treilea, neutru și imparțial.

Concepută ca o funcție realizată independent și imparțial, justiția s-a impus ca o idee și realitate în care oamenii cred că-i poate apăra atunci când drepturile și interesele legitime le sunt încălcate, ca similarul dreptății mereu triumfătoare. *Fiat iustitia pereat mundus* (justiția să-și urmeze cursul ei, chiar dacă lumea ar fi să piară) a devenit dictonul preferat în legătură cu justiția. Semnificația acestui dicton este aceea că precum veșnica dreptate a Dumnezeuirii e neclintită în fermitatea ei, dezvăluindu-se în orice condiții, chiar ale prăbușirii întregii lumi, tot așa judecătorul care se ocupă de un anume caz trebuie să-l ducă la bun sfârșit și să-l rezolve după cum îl îndeamnă știința și conștiința, chiar dacă între timp ar veni sfârșitul lumii cu toate grozăviile sale (Werner Bergengruen).

În spiritul ideii de justiție s-au dezvoltat însă și activități înfăptuite de alte 582 organisme decât instanțele judecătorești care presupun – mai accentuat sau nu – folosirea acelorași reguli judecătorești. În scopul articulării lor cu justiția se vorbește de **activități jurisdicționale**, de unde și denumirea de putere (autoritate) jurisdicțională. Cuvântul jurisdicțional a devenit preferabil cuvântului judiciar care se aplică numai unei categorii de jurisdicții. În acest sens sunt interesante dispozițiile art. 112 din Constituția Olandei, potrivit cărora:

„1. Incumbă puterii judiciare de a judeca litigiile privind drepturile civile și cele de creanță.

2. Legea poate conferi fie puterii judiciare fie unor jurisdicții care nu fac parte din puterea judiciară sarcina de a judeca litigiile care nu rezultă din rapoartele juridice civile. Legea reglementează procedura de urmat și consecințele deciziilor”.

De asemenea, poate fi avut în vedere art. 21 din Constituția României care folosește atât cuvântul „justiție”, cât și exprimarea jurisdicții speciale administrative.

Exprimarea **autoritate (putere) jurisdicțională** nu diminuează rolul 583 justiției, ci evidențiază similitudinea de conținut și principii între mai multe activități care se impun, atunci când legile nu sunt executate. Justiția rămâne partea substanțială a activității jurisdicționale. De aici și preocuparea firească pentru teoretizarea justiției, pentru că restul activității jurisdicționale împrumută trăsăturile și principiile acesteia, la dimensiuni reduse desigur, știut fiind că, peste tot, este vorba de litigii, de procese. Asemenea litigii opun fie persoane fizice, fie persoane juridice, fie asemenea persoane și autorități (guvernante), fie numai autorități. Ele sunt supuse examinării și rezolvării de către membrii jurisdicțiilor, de regulă magistrați, chiar de cei interesați (uneori din oficiu).

Pentru a aplica legea la cazurile concrete ce le sunt deduse spre rezolvare, 584 membrii jurisdicțiilor, mai întâi, interpretează Constituția, legile, contractele,

convențiile sau cutumele ce sunt invocate, le stabilesc sensul lor oficial. Ansamblul judecăților lor formează **jurisprudența**, care limpezește textele obscure, cu mai multe sensuri sau lacune și uneori le completează. Desigur este important de știut până unde pot merge jurisdicțiile în completarea lacunelor legii. Problema se pune pentru că rolul justiției este de a aplica dreptul și nu de a crea drept. Pot fi citate și cazuri interesante în care justiției i s-au conferit și împuterniciri de reglementare juridică. În acest sens sunt explicate dispozițiile art. 101-102 din Constituția română din anul 1866 potrivit cărora o lege urma să determine cazurile de responsabilitate, pedepsele aplicabile miniștrilor și modul de urmărire în contra lor, iar până la adoptarea legii „Înalta Curte de Casațiune și Justiție, are puterea de a caracteriza delictul și de a determina pedeapsa”.

În urma judecății se emit hotărâri judecătorești, în care se stabilesc drepturi și obligații pentru subiectele de drept, participanți în proces, se aplică sancțiuni, se stabilesc despăgubiri, se dau ordine de executare atât părților în proces, cât și autorităților publice. Hotărârile judecătorești trebuie să fie respectate și executate de către cetățeni și autoritățile publice.

Secțiunea a II-a. Specificul activității jurisdicționale

585 Activitatea jurisdicțională are un conținut și principii care o diferențiază de cea legislativă și executivă, dar o și integrează, într-o viziune sistematică, în ansamblul activităților statale. Aceasta pentru simplul motiv că puterea jurisdicțională este o parte a organizării statale a puterii politice.

Statul de drept implică obligativitatea respectării și aplicării constituțiilor și legilor. Judecătorul interpretează legea și o aplică, dar nu creează drept. El aplică dreptul creat de către parlament, el nu poate înlătura o lege pe motiv că nu-i de acord cu ea, din diferite motive reale sau pur sentimentale, știut fiind că *dura lex sed lex*. Va trebui să observăm că însăși competența instanțelor judecătorești (autorității jurisdicționale) este stabilită prin constituție și legi. Justiția (în general, activitatea jurisdicțională) este o activitate de rezolvare a litigiilor, în litera și spiritul constituției, legilor, obiceiului, convențiilor și contractelor. Judecătorul care înfăptuiește justiția caută să afle adevărul în procesul respectiv pentru a identifica exact încălcarea legii, victimele, cauzalitatea, răspunderea și responsabilii.

Pentru ca justiția să-și poată înfăptui misiunea ea cunoaște o anumită organizare și anumite principii. Organizarea justiției se face pe grade de jurisdicție. Aceste grade de jurisdicție permit o evaluare în fond a cauzei, dar și posibilitatea de recurs, pentru îndreptarea erorilor, reevaluarea situațiilor și probelor. Se consideră că cea mai eficientă este organizarea a două grade de jurisdicție: fond, apel sau recurs.

§1. Principiile fundamentale potrivit cărora se realizează justiția

Justiția trebuie să răspundă unor exigențe fundamentale. În cadrul acestor exigențe se enumeră în general următoarele: legalitatea; buna administrare a justiției; accesul la un tribunal; garanția unui proces echitabil; publicitatea procesului; imparțialitatea judecătorului; proporționalitatea în stabilirea sancțiunilor etc. **586**

Din aceste exigențe rezultă **principiile** potrivit cărora este organizată și funcționează justiția. În legătură cu aceste principii anumite precizări se impun. Astfel există principii aplicabile întregului sistem statal-juridic și care firesc sunt aplicabile și justiției. Există apoi unele principii proprii justiției (jurisdicțiilor) ca activitate și sistem de autorități. De altfel aceste principii ne interesează aici. Există, de asemenea, principii specifice diferitelor categorii de jurisdicții (sau procese), sens în care se discută, de exemplu, de principiile dreptului procesual civil sau principiile dreptului procesual penal (a se vedea și manualele de proceduri ale profesorilor Ion Neagu și Viorel Ciobanu). Toate aceste principii sunt importante. Uneori, în activitatea de judecată, în lipsă de text expres sau apropiat, judecătorul recurge la analogia dreptului, adică la aplicarea principiilor fundamentale, iar încălcarea principiilor poate atrage nulitatea hotărârii judecătorești sau a altor acte de procedură (a se vedea Viorel Ciobanu). Unele principii privesc organizarea judecătorească, altele activitatea sau poziția justiției și a judecătorului.

Urmează să observăm care asemenea principii sunt constituționale, în sensul că sunt reguli esențiale prevăzute explicit sau rezultând din dispozițiile constituționale.

1.1. Principiul legalității

Este un principiu ce în mod firesc excede justiției, fiind de esența statului de drept. Are însă o evidentă aplicabilitate în domeniul justiției, și anume sub două mari aspecte; legalitatea instanțelor judecătorești și, respectiv, legalitatea infracțiunilor și a pedepselor. Cât privește primul aspect, vom reține că pot îndeplini funcții jurisdicționale numai acele autorități statale cărora constituția și legile le recunosc asemenea calități. De asemenea, instanțele judecătorești (jurisdicționale) pot rezolva procese numai în limita competenței conferite de lege. În fine, procedura de rezolvare a litigiilor este numai cea prevăzută de lege. **587**

Sub cel de-al doilea aspect, vom observa că nu există infracțiune decât dacă este prevăzută de lege și că nu există pedeapsă decât dacă este prevăzută de lege.

Principiul legalității, cu aplicațiunea sa specifică la justiție este consacrat prin art. 124 din Constituția României.

1.2. Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți

588 Este un principiu fundamental care valorifică și în acest domeniu marele principiu al egalității în drepturi a cetățenilor. Constituția României revizuită a adăugat o nouă dimensiune acestui principiu, stabilind că justiția este nu doar unică și egală, ci și imparțială [a se vedea art. 124 alin. (2)].

În sinteză, aceasta presupune ca pentru toți cetățenii să existe o singură justiție, ca aceștia să fie judecați de aceleași instanțe în procese similare. Acest principiu refuză existența unor tribunale extraordinare, existența unor privilegii. Astfel se explică dispoziția art. 126 alin. (5) teza inițială, prin care se interzice expres înființarea de instanțe extraordinare. Desigur, acest principiu nu este încălcat prin crearea unor secții speciale (comerciale, de muncă, de contencios administrativ, pentru minori), potrivit specificului proceselor, aceasta ținând de buna administrare a justiției. În acest sens același art. 126 alin. (5) precizează că prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.

De asemenea, acest principiu presupune folosirea în spețe similare a acelorași reguli procedurale și acordarea drepturilor procesuale, în mod egal tuturor participanților.

1.3. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție

589 Procedura judiciară se desfășoară în limba oficială a statului. Persoanelor care nu înțeleg limba oficială trebuie să li se asigure comunicarea pieselor dosarului și a tuturor actelor procedurale în limba pe care o cunosc. De aceea li se asigură traducerea printr-un interpret. Constituția României conține mai multe dispoziții în acest sens, ele fiind îmbogățite prin revizuirea ce a avut loc în cursul anului 2003.

Astfel, art. 128 alin. (1) stabilește că procedura judiciară se desfășoară în limba română, pentru ca următoarele două alineate să stabilească în ce cazuri și condiții se poate utiliza limba maternă în justiție. Cetățenii români aparținând minorităților naționale vor avea dreptul să se exprime în limba maternă în fața instanțelor judecătorești, în condițiile ce vor fi stabilite printr-o lege organică. Modalitățile concrete de realizare a acestui drept special al acestor subiecte de drept vor fi astfel reglementate încât să nu împiedice buna administrare a justiției și să nu implice cheltuieli suplimentare pentru cei interesați. Cetățenii străini și apatrizii care nu înțeleg sau nu vorbesc limba română au dreptul de a lua cunoștință de toate actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță și de a pune concluzii, prin interpret. În procesele penale acest drept este asigurat în mod gratuit.

1.4. Dreptul la apărare

Este nu numai un drept fundamental cetățenesc, ci și un principiu fundamental al justiției. 590

1.5. Prezumția de nevinovăție

Este un principiu constituțional potrivit căruia o persoană este considerată nevinovată atâta timp cât nu s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă de condamnare. Este una din cele mai puternice garanții ale demnității și libertății umane. Este principiul căruia i se subordonează întreaga activitate jurisdicțională. Este prevăzut explicit în art. 23 alin. (11) din Constituția României. 591

1.6. Independența judecătorului și supunerea lui numai legii

Este unul din principiile constituționale ale justiției. Potrivit acestui principiu, în activitatea sa judecătorul se supune numai legii și conștiinței sale. Ca atare, în rezolvarea litigiilor judecătorul nu poate primi niciun fel de ordine, instrucțiuni, indicații, sugestii sau alte asemenea impulsuri privind soluția pe care trebuie să o dea. 592

Independența judecătorului, de altfel independența justiției, ține de chiar separația/echilibrul puterilor în stat, vorbindu-se de independența autorității jurisdicționale. Ea exprimă posibilitatea de protecție a guvernaților, fiind, în fond, o garanție în fața abuzurilor puterilor (autorităților). Desigur, independența judecătorului este substanțial tributară caracterului, moravurilor și tradițiilor specifice fiecărei țări, ea nu poate fi garantată absolut prin lege.

Judecătorul, el însuși, dă în ultimă instanță strălucire independenței sale, prin profesionalism, moralitate, caracter, deontologie. Este interesant și semnificativ următorul argument al profesorului Viorel Ciobanu (p. 26): „Pentru a fi magistrat, nu trebuie să fii mai puțin om. De aceea el trebuie să dispună de libertatea de expresie, de opinie, de asociere. Dar fiecare profesie are servituțile sale, iar pentru un magistrat, se pretinde un anume gen de sobrietate care vizează angajamentele sale publice. Un judecător militant, exaltat, devorat de luptele sale se îndepărtează de virtuțile solicitate de această activitate, adică echilibrul, moderația și seninătatea”. Regulile constituționale cuprind garanții ale independenței judecătorilor printre care condițiile de recrutare, inamovibilitatea, avansarea și controlul prezintă un interes aparte. Constituția României prin art. 124 alin. (3) stabilește că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii. Așa cum se precizează clar în doctrină independența este o noțiune indivizibilă, fiind indispensabil pentru o bună justiție ca magistratul să fie independent atât față de celelalte puteri, cât și față de colegii săi și de justițiabili (Viorel Ciobanu, p. 19).

593 Recrutarea judecătorilor este o garanție a independenței acestora. În unele state, judecătorii sunt aleși prin vot popular (ex. SUA, la nivelul statelor), la fel ca deputații. Sistemul alegerii nu este însă considerat drept o garanție absolută a independenței autorității judiciare. În sistemul alegerii judecătorii trebuie să se alinieze platformelor și partidelor politice, cu toate dezavantajele ce rezultă de aici.

Recrutarea judecătorilor prin concurs, în care numirea se face în ordinea rezultatelor (deci a competenței profesionale) este considerată cea mai potrivită. Comisiile de concurs trebuie să cuprindă universitari, juriști profesioniști, magistrați recunoscuți, fapt ce asigură din start independența.

În multe state judecătorii sunt numiți, de regulă de către executiv.

În țara noastră, potrivit Constituției, judecătorii sunt numiți de Președintele României la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Este interesant de menționat că prin art. 125 alin. (2) din Constituția României revizuită se precizează „Propunerile de numire, precum și promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice”.

594 Inamovibilitatea este o puternică garanție a independenței judecătorului, fiind o măsură de protecție a acestuia. Potrivit acestui principiu judecătorul nu poate fi nici revocat, nici retrogradat, nici transferat pe un post echivalent, nici avansat fără consimțământul său. Inamovibilitatea pune magistrații la adăpost de orice revocare și transferare impusă în afară de greșeli foarte grave și după o procedură jurisdicțională. Astfel, de exemplu, în Suedia, în principiu inamovibili, judecătorii titulari nu pot fi demisi din funcțiile lor decât dacă prin infracțiune penală sau prin necunoaștere gravă și repetată a obligațiilor, ei se manifestă evident inapți de a-și îndeplini sarcinile sau se pensionează. Iar legea română de organizare judecătorească stabilește că, dacă în cursul activității sale magistratul manifestă o vădită incapacitate profesională, Consiliul Superior al Magistraturii poate dispune eliberarea sa din funcție la sesizarea ministrului justiției.

Constituția României cuprinde câteva dispoziții privitoare la inamovibilitatea judecătorilor. Din examinarea acestor dispoziții rezultă că judecătorii sunt inamovibili, dar în condițiile legii [art. 125 alin. (1)]. Inamovibilitatea nu privește însă judecătorii stagiari, ci numai pe cei numiți de Președintele României. Or, judecătorii stagiari sunt singurii care nu sunt numiți de către Președinte. Dar în legătură cu aceștia, legea de organizare judecătorească, arată că se bucură de stabilitate, ca și procurorii.

O precizare este de asemenea pertinentă, și anume că inamovibilitatea privește numai calitatea de judecător și nu funcțiile de conducere judecătorească.

595 Cât privește avansarea magistraților, pentru a nu depinde de executiv, trebuie avute în vedere două reguli, și anume: ea să revină numai corpului

magistraților (de exemplu, Consiliului Superior al Magistraturii); limitarea treptelor (gradelor) și consecințelor avansării, în sensul de a se face cât mai puține diferențieri în carieră. În acest sens Constituția României, prin art. 125 alin. (2) prevede că promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor pot fi dispuse numai de Consiliul Superior al Magistraturii, în condițiile legii sale organice. Pentru a nu crea prin avansare situații nedorite se practică și avansarea pe loc.

Desigur, un rol important în asigurarea independenței judecătorilor îl are controlul hotărârilor judecătorești. Acest control trebuie efectuat numai de instanțe judecătorești și numai după proceduri jurisdicționale. Astfel realizate lucrurile se poate vorbi de independența justiției în fața legislativului și a executivului.

§2. Organele autorității judecătorești

Justiția este înfăptuită de către organele judecătorești, denumite și instanțe judecătorești. Sistemul organelor judecătorești este format, în general, din judecătorii, tribunale, curți de apel și curți supreme etc. Organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești sunt stabilite prin lege.

Constituția României, sub titlul VI denumit **Autoritatea Judecătorească**, reglementează instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii. Nu trebuie înțeles că toate aceste organisme se integrează în puterea judecătorească. În această putere intră numai instanțele judecătorești.

Instanțele judecătorești sunt, potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege. Constituția lasă pe seama legii organice stabilirea gradelor de jurisdicție și a instanțelor judecătorești corespunzătoare. Așa cum am mai precizat este interzisă înființarea de instanțe extraordinare. Iar legea de organizare judecătorească stabilește următoarele instanțe judecătorești: judecătoriile, tribunalele, curțile de apel, Înalta Curte de Casație și Justiție. Constituția revizuită a precizat și că prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu participarea unor persoane din afara magistraturii. De asemenea, în limitele stabilite prin lege funcționează și tribunalele militare. Compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție și regulile sale de funcționare vor fi reglementate printr-o lege organică [art. 126 alin. (4)].

Ministerul Public cuprinde procurorii, constituiți în parchete, care în mod generic intră în categoria magistraților. Ei lucrează sub autoritatea ministrului justiției. Rolul Ministerului Public este de a reprezenta, în activitatea judiciară, interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Principiile constituționale de organizare și funcționare a Ministerului Public sunt: legalitatea, imparțialitatea, controlul ierarhic.

600 Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește funcția de garant al independenței justiției. Această autoritate a fost creată în vederea exercitării a două funcții expres enumerate în textul constituțional, și anume: a) propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiați; b) este colegiul de disciplină al judecătorilor și procurorilor, în condițiile stabilite prin legea sa organică. Art. 134 alin. (4) din Legea fundamentală lasă la latitudinea legiuitorului organic stabilirea și a altor competențe în sarcina Consiliului Superior al Magistraturii, numai în măsura în care prin acestea s-ar realiza rolul său fundamental, acela de garant al independenței justiției.

Constituția revizuită a prevăzut o structură complexă pentru această autoritate, care este formată din 19 membri, desemnați pentru un mandat de 6 ani, după cum urmează: 14 aleși de adunările generale ale magistraților și validați de Senat; 2 reprezentanți ai societății civile, specialiști în domeniul dreptului care se bucură de înaltă reputație profesională și morală, aleși de Senat; ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și procurorul general al parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Președintele Consiliului Superior al Magistraturii este ales pentru un mandat de un an, ce nu poate fi reînnoit, dintre cei 14 magistrați desemnați în adunările generale ale magistraților.

În cazul în care Președintele României participă la ședințele Consiliului Superior al Magistraturii el le și prezidează.

Consiliul Superior al Magistraturii adoptă hotărâri definitive și irevocabile prin vot secret. O singură excepție se stabilește de la caracterul definitiv al hotărârilor, anume situația prevăzută la art. 134 alin. (2) din Constituția revizuită, atunci când acesta își îndeplinește rolul de instanță de judecată a judecătorilor și procurorilor; în materie disciplinară Înalta Curte de Casație și Justiție îndeplinește rolul de instanță de recurs.

601 Deși nu este nominalizat prin Constituție, nu poate fi lăsat în afara explicațiilor Ministerul Justiției, care are un rol aparte în administrarea justiției. El este organ de specialitate al administrației publice, care exercită atribuțiile prevăzute de lege în domeniul administrării justiției, al executării pedepselor penale, precum și cu privire la activitatea Ministerului Public, asigurând condițiile necesare funcționării întregului sistem al justiției pe baza strictei aplicări a legii, corespunzător principiilor democratice ale statului de drept.

Secțiunea a III-a. Raporturile cu legislativul și executivul

602 A reieșit cu prisosință că justiția este și trebuie să fie independentă. Așa stând lucrurile, intervenția în sfera justiției a altor «puteri» contravine acestui

mare principiu constituțional. Aceasta nu exclude însă anumite raporturi constituționale care rezultă firesc din sistemul constituțional.

Raporturile sistemului judecătoresc cu **Parlamentul** rezultă, mai întâi, din faptul că organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești se realizează numai potrivit legii. Ca atare, Parlamentul este cel care stabilește prin lege organele judecătorești, competența și procedura potrivit căreia își desfășoară activitatea. Este o consecință firească a statului de drept. Apoi marele principiu al independenței judecătorului presupune supunerea sa numai legii. Legea este cea care stabilește infracțiunile și pedepsele. Iată, deci, aspecte care conturează raporturile justiție-legislativ. Dar este evident și ușor de observat că acestea nu afectează în nici un fel dreptul judecătorului de a decide independent în cauza ce-i este supusă judecării sale. Legea elaborată de Parlament creează condițiile unei reale independențe.

La rândul său justiția poate interveni în activitatea legislativă prin controlul constituționalității legilor, atunci când acest control este încredințat judecătorilor.

Raporturile justiției cu **executivul**, sub aspect constituțional desigur, sunt mai simple. Ele pot apărea în situația în care numirea și avansarea magistraților aparține executivului (șefului de stat, ministrului justiției etc.). În asemenea situații, s-ar putea crea o stare de docilitate a magistraților față de executiv. De aceea trebuie ca posibilitatea de numire, de avansare sau de revocare să se realizeze prin proceduri care să pună în evidență numai competența profesională a celor în cauză. Aceasta cu atât mai mult cu cât judecătorii sunt deseori puși în situația de a exercita controlul legalității actelor de guvernământ și administrative.

Bibliografie la Capitolul X

- 1) *Werner Bergengruen*, Tiranul și Judecata, Univers, București, 1983, p. 174.
- 2) *Viorel Ciobanu*, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, Vol. I. Teoria generală, Național, București, 1996, îndeosebi p. 19, 26, 56, 65-66, 71, 80, 132.
- 3) *Maurice Duverger*, Institutions politiques et droit constitutionnel, Presses Universitaires de France, Paris, 1970, p. 151, 197-200.
- 4) *Ioan Leș*, Organizarea sistemului judiciar, a avocaturii și a activităților notariale, Lumina Lex, București, 1997.
- 5) *Ion Neagu*, Drept procesual penal, Partea generală, București, 1994, p. 56-87. Sunt considerate ca principii fundamentale ale procesului penal: legalitatea, prezumția de nevinovăție; principiul aflării adevărului, principiul oficialității, rolul activ al organelor judiciare penale, garantarea libertății persoanei, respectarea demnității umane, garantarea dreptului de apărare, egalitatea persoanelor în procesul penal, operativitatea procesului penal; limba în care se desfășoară, procesul penal, folosirea limbii oficiale prin traducător (p. 59-87).
- 6) *Pierre Pactet*, op. cit., 1992.

- 7) **Rapport** présenté par M. le Conseiller fédéral *Arnold Koller*, Président de la Confédération, Ministre suisse de la justice, à la XVII-e Conférence des Ministres européens de la justice, Istanbul, 5-7 juin 1990; „Le patrimoine juridique du Conseil de l'Europe et son rôle dans le rapprochement avec les pays de l'Europe de l'Est”. Se consideră că se regăsesc în dreptul intern al statelor europene o serie de exigențe fundamentale: principiul legalității; dreptul la o bună administrare a justiției; garanția unui proces echitabil; accesul la un tribunal, căci preeminența dreptului nu se poate realiza fără posibilitatea accesului la tribunale; dreptul la proces public, care protejează pe justițiabil împotriva unei justiții secrete scăpând controlului public; imparțialitatea judecătorilor; principiul proporționalității, care reflectă expresia „măsuri necesare într-o societate democratică.
- 8) *Henry Roussillon*, Le Conseil Constitutionnel, Dalloz, Paris, 1991. Este interesantă constatarea de la p. 96 în sensul căreia „Puterea judiciară nu există în Franța spre deosebire de țările anglo-saxone și Constituția a avut grijă să nu utilizeze decât **autoritatea judiciară**”.
- 9) *Gavril Iosif Chiuzbaian*, Sistemul puterii judecătorești, Continent XXI, București, 2002.
- 10) *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, C.H. Beck, București, 2008.

Index*

A

absolutism democratic 110
 acreditate 297
 alegători netransportabili 268
 alegerea președintelui camerei 381, 413
 alegeri parlamentare parțiale 294
 alianțe politice 64
 amendamente 465
 angajarea răspunderii guvernului 472
 anularea alegerilor 295
 aprobarea legii prin referendum 453, 471
 aptitudine morală 188
 asociații de state 126-128, 135, 137, 138
 autonomie
 - bugetară a camerelor 363
 - organizatorică a camerelor 362, 373
 - regulamentară a parlamentului 361, 477
 autoritate jurisdicțională 538, 582
 Autoritatea Electorală Permanentă 229, 230, 246, 338, 441
 Avocatul Poporului (ombudsman) 343, 354
 apatrizi 98, 100, 156, 460, 589
 autorități publice
 - executive 489, 498, 506
 - judecătorești 27
 - reprezentative 34, 311, 314, 317, 487
 aviz consultativ 310, 551, 574, 575
 avizare inițiative legislative 445, 449

B

balotaj 277
 bicameralism 22, 130, 370-372, 458
 bipartidism 48
 birou de primire a reclamațiilor cetățenilor 352
 birou permanent 23, 380
 Biroul electoral al secției de votare 235, 242, 272
 Biroul Electoral Central 237-240, 249, 253, 254, 256, 275, 288, 290, 291, 295, 297
 Biroul electoral de circumscripție 240, 253, 256, 257, 273, 288, 291

C

campanie electorală 261
 candidat independent 256, 267, 271
 cât electoral 283
 cens
 - de avere 185
 - de domiciliu 185
 - de sex 185
 - de vârstă 185
 certificat doveditor al alegerii 291
 cetățenie europeană 182
 Carta drepturilor fundamentale 182
 cheltuieli electorale 296
 chestiuni prealabile 433
 circumscripții electorale 191, 194, 213, 218, 221, 249, 279, 290
 coeficient
 - electoral 279
 - modificat 282

* Cifrele aldine fac trimitere la paragraful în care se regăsește noțiunea sau expresia. Indexul se va citi împreună cu cuprinsul.

- colegii
- electorale 213,
 - uninominale 227
- comisii parlamentare 377, 388, 389, 402, 454
- competitor electoral 239
- condiții constituționale de eligibilitate 203
- conflict juridic de natură constituțională 516, 554, 575
- Consiliul Superior al Magistraturii 594, 595, 597, 600
- Constituția Belgiei 505
- Constituția Chinei 177
- Constituția Franței 2, 23, 510
- Constituția Elveției 506
- Constituția Germaniei 23, 35
- Constituția Israelului 516
- Constituția Italiei 309, 420
- Constituția Olandei 330, 582
- Constituția Spaniei 310
- Constituția Suediei 446
- Constituția S.U.A. 325, 365, 503-505, 511, 525
- Constituția din anul 1866 124, 164, 507
- Constituția din anul 1923 2, 50, 124, 194, 198, 507, 508
- Constituția din anul 1938 2, 124, 185, 316, 420, 531
- Constituția din anul 1948 2, 316, 508
- Constituția din anul 1952 508
- Constituția din anul 1965 2, 316, 508
- Constituția din anul 1991 148, 229
- constituționalism 13, 83
- control
- de constituționalitate a legilor 325, 476-478, 539, 544, 546, 574
 - jurisdicțional 322
 - posterior al legilor 539, 541, 544, 558, 568, 576
 - prealabil al legilor 540, 558, 559, 576
- controlul hotărârilor judecătorești 596
- corp electoral 39, 111, 185, 305
- crimă de înaltă trădare 23, 417, 534
- cvorum de ședință 411
- D**
- declarație de acceptare a candidaturii 252
- delegare legislativă 546
- delegați și observatori 297
- democrație
- directă 313
 - participativă 301, 313
 - reprezentativă 299
 - semi-directă 301
- deplinătatea facultăților mintale 188
- dezbateri în plen 465
- dezbateri parlamentare 352, 412
- drapel 262
- drept de veto popular 301, 309
- drept de vot 60, 61, 178, 181, 185, 188, 199, 200, 229, 230, 236, 243, 245, 247, 252, 303, 306, 322, 455, 547
- dreptul de a propune candidaturi 250
- dreptul de control al parlamentului 342-357
- dreptul de revocare 180-181, 320
- dreptul la autodeterminare 111
- dreptul la insurrecție 25, 110
- dreptul la revocare 177
- drepturi electorale europene 182
- drepturi exclusiv politice 176
- drepturi fundamentale
- dreptul de asociere 30, 35, 176, 553
 - dreptul de a fi ales 175, 177, 179, 182, 199, 202, 204
 - dreptul de a fi ales în Parlamentul European 182
 - dreptul la apărare 590

- dreptul la vot 178, 182-183, 186, 188, 197, 199, 202, 235-236, 267
- drepturi inalienabile 87
- E**
- echilibrul puterilor în stat 16, 22, 592
- egalitatea votului 190-192, 195
- excepție de neconstituționalitate 541, 546, 563, 568
- exercitare directă a puterii de stat 303-304
- F**
- federalism informal 134
- formă de stat 67, 125, 126-131, 527
- formă de guvernământ 13, 115-116, 121-124, 486, 491, 492, 522
- formă republicană de guvernământ 124
- fraudă electorală 239, 295
- funcție legislativă 26, 331-332, 337, 516
- funcție publică 349, 357, 424, 518, 529
- G**
- geografie electorală 189
- grade de jurisdicție 585
- grupuri politice parlamentare 374-377
- guvernare legitimă 166
- I**
- identificarea și nominalizarea alegătorilor 229
- imunitate parlamentară 428
- inamovibilitatea judecătorilor 538, 594
- incapacități evidente 186
- includerea pe ordinea de zi a ședinței 464
- inexistența răspunderii 426
- inițiativa
- convocării în sesiuni 408
- legislativă 313, 319, 331, 337, 377, 413, 453-455, 457-458, 464, 478, 500, 513, 547
 - populară 301-303, 313, 455
 - legislativă populară 313, 547, 573, 579
 - populară constituțională 303
- instituție politică 1, 328
- instituționalizarea puterii de stat 89
- interimatul funcției prezidențiale 379, 529, 550, 569, 575
- inviolabilități 425
- iresponsabilitate absolută 428
- iresponsabilitate relativă 428
- Î**
- împuterniciri de conducere statală 339
- întâmpinări și contestații 236, 274, 296
- întrebări și interpelări 343, 346-350
- investitura guvernului 497
- J**
- jurământul șefului de stat 529-530
- justiție electorală 278
- L**
- legalitate 92, 253, 360, 475, 586-587, 599
- legi
- adoptate în ședințe comune 472
 - constituționale 338, 441-442, 446-447
 - ordinare 338, 442, 446, 474
 - organice 338, 364, 405, 441-442, 446-447, 474, 477
- legitimații electorale 236
- legitimătate orizontală 87
- legitimătate verticală 86
- legitimitatea puterii politice 84
- libertatea de asociere 30
- limbă oficială (limba română) 589

lipsa răspunderii juridice 532
 lista susținătorilor 252
 liste de candidați 33, 238, 249,
 281, 285
 liste electorale 229

M

Majoritate
 - absolută 276
 - calificată 276
 - relativă 218, 276
 - simplă 276
 mandat colectiv 111, 180
 mandate nedistribuite 288
 ministere 485, 488
 Ministerul Justiției 601
 minorități naționale 250, 285
 mod de atribuire a mandatelor
 206, 278
 modalitate de propunere a
 candidaților 204, 207
 monarhie
 - absolută 13, 116-117
 - constituțională 119
 - parlamentară contemporană 120
 - parlamentară dualistă 119
 moțiuni
 - de cenzură 472, 480
 - simplă 350
 multipartidism 48

N

națiune 99
 navetă legislativă 466
 nedemnități evidente 186
 normă de reprezentare 224, 226-228
 norme electorale 174
 numărul mandatelor șefului
 de stat 529

O

oficii electorale 237, 241
 ombudsman 340, 343, 354-355

ordinea de zi a ședințelor
 parlamentare 413
 organele administrației publice
 locale 202, 489
 organizare administrativă a terito-
 riului 139, 140, 144, 145, 147

P

panașaj 215
 Parlamentul European 182
 participare la exercitarea puterii 303
 participare la facerea legilor 326
 partid politic 29-64
 petițiile cetățenilor 343, 351-352
 plebiscit 306-307, 311-312, 315-316,
 318-319
 pluralism politic 50, 53, 59-60, 77,
 218, 374, 378, 553
 pluripartidism 54-58
 prag electoral 182, 285
 preeminența parlamentului 22, 340
 Președintele României 22, 33, 124,
 181, 216, 248-249, 253, 255, 272,
 477, 484, 496, 515-517, 519, 527,
 532-533, 537, 540, 559, 569,
 593-594, 600
 prezumția de nevinovăție 189, 591
 primă electorală 195
 principiul
 - democrației 88
 - legalității 84, 92, 167, 171, 475,
 587
 - majorității 88
 - simetriei în drept 473
 procedură de urgență 462, 466, 472,
 559
 proces electoral 182, 218, 242
 procese-verbale (electorale) 296
 proiecte de legi 313, 394-395, 454-
 455, 472
 propuneri de candidați 213
 propuneri legislative 423, 455, 457,
 472

publicarea legilor 469-470
 publicitatea candidaturii 253
 putere
 - constituantă 85, 89, 91-92
 - de constrângere 6, 9, 73
 - de stat 1, 4, 6, 8, 9, 11, 13, 80,
 88-89, 92, 95, 103, 105, 110-111,
 113, 129, 144, 161-162, 172, 299,
 302-303, 317
 - judecătorească 14-15, 22, 505,
 580, 597
 - legislativă 14, 18, 331, 477, 490-
 491, 499, 507
 - politică 1, 4, 5, 28, 44, 67, 82, 84,
 115, 506

R

raport de conformitate cu
 Constituția 438
 răspunderea politică a guvernanților
 341, 480
 rechemarea din funcția de
 președinte 181
 reexaminarea legii 469, 500, 516
 referendum
 - abrogativ 309
 - constituțional 309, 324
 - consultativ 310, 311
 - convențional 309
 - decizional 309-310, 324-325
 - facultativ 309-313, 318-319
 - legal 309
 - normativ 309
 - obligatoriu 320
 regim politic 187, 299
 registru electoral 229, 233
 reprezentare proporțională
 - apropiată 280
 - integrală 284, 287
 republică parlamentară 122, 340
 republică prezidențială 123, 492, 511
 restrângerea exercițiului unor
 drepturi 189

rest de mandate 282
 rest electoral 279, 283
 revizuirea Constituției 182, 303,
 421, 426, 441, 466, 542, 554
 rezerve sau declarații 465
 rezultatele votării 244, 272, 288

S

scrutin
 - de listă 182, 208, 214
 - majoritar 207
 - mixt 206
 - reprezentare proporțională 205
 - uninominal 180, 207, 211, 213,
 218, 220, 227, 249, 278
 secții de votare 235, 237, 247
 secularizare 77, 108, 113
 semne electorale 259
 senatori de drept 420
 senatori numiți 420
 separația/echilibrul puterilor 16-28
 sesiuni extraordinare 382, 407-408
 sesiuni ordinare 407-408
 sesizarea camerelor 458
 sistem de vot 213, 414-418
 sistem reprezentativ 13
 sistemul
 - d'Hondt 283
 - majoritar 206-207, 278-279
 - promulgării legii 469
 - reprezentării proporționale 206,
 207, 208, 211, 279
 solicitarea avizelor 457
 solidaritate 72, 98-99
 statutul parlamentarilor 359, 477
 structura de stat 125 și urm.
 structura parlamentului
 - bicamerală 365
 - unicamerală 365
 subiecte de federație 132
 supleanți 291, 389
 suspendarea din funcție a șefului de
 stat 533, 569

suspendarea votării 270

suveranitate 2, 6, 12, 59, 81, 86, 88,
94, 104-114, 130, 132, 156, 158,
159, 160, 161, 162, 164, 175, 182,
302, 326, 418, 420, 449, 486, 530

Ș

șeful de stat 121, 124, 254, 331, 408,
469, 485-487, 492-493, 496-527

ștampila de control a secției de
votare 260, 266, 271

ștampile electorale 255, 260

T

tehnici electorale 190, 209, 221

teoria

- mandatului imperativ 180
- mandatului reprezentativ 180
- separației puterilor în stat 13-23
- statului 67

teritoriul 101, 102, 103, 104, 125,
126, 127, 141

tratat internațional 135, 182, 358,
386, 460, 513, 542, 565

tur de alegeri 207

U

universalitate 184, 187

V

vacanța funcției prezidențiale 569

valorile și uzanțele societății 169

vot de încredere 340, 499

vot multiplu 190, 194

vot plural 190, 193-194

vot preferențial 214-215

votare 264

voturi exprimate 281, 292

voturi neutilizate 281, 288, 290

Cursul de drept constituțional al profesorilor Ioan Muraru și Simina Tănăsescu constituie unul din reperele devenite clasice pentru literatura de specialitate din România. Ediția de față, a 15-a, revăzută și adusă la zi cu ultimele evoluții în plan instituțional, prezintă într-o manieră accesibilă și riguroasă, principalele coordonate ale gândirii juridice cu privire la concepte fundamentale precum puterea de stat, teoria separației puterilor în stat, partidele politice, sistemul electoral, parlamentul, guvernul, autoritatea judecătorească.

Prin conținutul și maniera de abordare lucrarea se adresează tuturor celor interesați de încadrarea juridică a fenomenului politic din țara noastră, în primul rând studenților din învățământul juridic, dar și practicienilor dreptului, ziariștilor din presa scrisă și vorbită și, nu în ultimul rând, politicienilor, indiferent de apartenență

Preț 67,90 lei

ISBN 978-606-18-0599-0

ISBN 978-606-18-0673-7



9 786061 806737

www.beckshop.ro